Peter Ramsauer

Wirtschaftliche Ziele und Effekte der Gebietsreform in Bayern

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554812_0001

Peter Ramsauer

Wirtschaftliche Ziele und Effekte der Gebietsreform in Bayern

Meiner Mutter

WIRTSCHAFTLICHE ZIELE UND EFFEKTE DER GEBIETSREFORM IN BAYERN

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades Doctor oeconomiae publicae
(Dr. oec. publ.)
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt von

Peter Ramsauer

1985

Referent: Professor Dr. Karl Oettle
Korreferent: Professor Dr. Edmund Heinen

Promotionsabschlußberatung: 24.Juli 1985

V O R W O R T

Seit der Gebietsreform in Bayern ist nun ein hinreichend langer Zeitraum verstrichen, um neben unmittelbaren, kurzfristigen Effekten auch solche erkennen zu können, die erst nach und nach wirksam werden bzw. geworden sind. Exekutive und Legislative haben immer wieder darauf hingewiesen, daß sich eine Reihe erwarteter Wirkungen, gerade wirtschaftlicher Art, erst im Laufe der Zeit einstellen würden. Mithin ist es auch erst jetzt sinnvoll, solche zu würdigen. Der bisherigen wissenschaftlichen Aufarbeitung fehlt dagegen streckenweise die notwendige zeitliche Distanz. Sie ist bisher für Bayern erst stückweise erfolgt, so daß weite Felder der Aufarbeitung noch besetzt werden müssen. Die vorliegende Arbeit leistet dazu einen Beitrag.
Eine besondere Aktualität erhält sie dadurch, daß der Zeitpunkt ihrer Fertigstellung zwischen zwei für die Gebietsreform markanten Vorgängen liegt: Im Jahr 1984 wurden nämlich die letzten finanziellen Mittel zur Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse ausgereicht, und im Jahr 1985 soll bereits ein Gesetzentwurf zu einer erneuten Änderung im kommunalen Bestand vorgelegt werden.
Mit der Thematik und Problematik der Gebietsreform bin ich nicht zuletzt durch meine jahrelange kommunalpolitische Tätigkeit und Erfahrung in einem von der Gebietsreform stark betroffenen Raum engstens verbunden und vertraut.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Karl Oettle, der die Arbeit stets fördernd und kritisch begleitet hat. Ein Dank gebührt auch den vielen Ratgebern aus Politik und Verwaltung. Einen aufrichtigen, herzlichen Dank richte ich besonders an das Bayerische Staatsministerium des Innern, vor allem an die Herren Oberamtsräte Diehl und Skoruppa. Sie haben die vorliegende Arbeit unermüdlich und mit beispielhafter Aufgeschlossenheit unterstützt.

Für den eiligen Leser wurden - wo sinnvoll und möglich - Zusammenfassungen an das Ende eines jeweiligen Abschnittes gestellt.

München, 25. Februar 1985
Peter Ramsauer

Inhaltsverzeichnis

Seite

VORWORT

Verzeichnis der Übersichten IX

Verzeichnis der Tabellen XII

Verzeichnis der Abkürzungen XIII

EINFÜHRUNG 1

1. Überblick über die wissenschaftliche Vorbereitung von Gebietsreform-Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland 2

2. Stand der wissenschaftlichen Aufarbeitung durchgeführter Gebietsreform-Maßnahmen 5

2.1 Aufarbeitung allgemeiner Art und außerhalb Bayerns 6

2.2 Aufarbeitung in Bayern 10

3. Ziele, Gegenstand und Grenzen der Arbeit 14

3.1 Ziele und Gegenstand der Arbeit 14

3.2 Zu den Grenzen der Arbeit 16

4. Vorgehensweise der Untersuchung 18

4.1 Allgemeine Verfahrensfragen 18

4.2 Instrumentelles Vorgehen 19

4.3 Zum Verlauf der vorliegenden Arbeit 22

5. Zur Berechtigung der Arbeit 23

TEIL A: AUSGANGSPUNKTE, ZIELE UND MITTEL DER GEBIETSREFORM 25

1. Veränderte Aufgabenstellungen für Kommunen als Ausgangspunkte der Gebietsreform 25

2. Die Gebietsreform im Gefüge der Verwaltungsreform und ihr Ablauf 28

3. Kriterien, Richtwerte und Ziele der Gebietsreform 36

3.1 Kriterien und Richtwerte 37

3.1.1 Kreisreform 37

3.1.2 Gemeindegebietsreform 38

3.2 Ziele 43

3.2.1 Wirtschaftlich relevante Zielvorstellungen 43

Seite

a) Vorstellungen aus der Sicht von Beteiligten und Betroffenen 43

aa) Wissenschaft 45

ab) Exekutive 47

ac) Legislative und Parteien 50

ad) Rechtsprechung 52

ae) Kommunale Spitzenverbände 53

af) Sonstige 54

b) Vorstellungen dem Inhalt nach 55

ba) Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung als Neugliederungsprinzipien 57

bb) Effektivität und Effizienz 58

bc) Leistungskraft, Leistungsfähigkeit 59

bd) Verwaltungskraft 60

be) Finanzkraft 61

bf) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 62

bg) Bürgernähe 66

c) Zusammenführung wirtschaftlich relevanter Ziele 68

3.2.2 Weitere Ziele 70

3.3 Zielbeziehungen 72

3.3.1 Zielhierarchie 73

3.3.2 Konkurrierende, komplementäre und indifferente Beziehungen 77

a) Konkurrierende Zielbeziehungen 77

b) Komplementäre Zielbeziehungen 80

c) Indifferente Zielbeziehungen 82

3.3.3 Haupt- und Nebenziele 82

4. Mittel der Gebietsreform 83

4.1 Mittel der Kreisreform 84

4.1.1 Gestaltungsmittel 84

4.1.2 Durchsetzungsmittel 85

4.2 Mittel der Gemeindegebietsreform 86

4.2.1 Gestaltungsmittel 86

a) Organisatorische Gestaltungsmittel 86

b) Vertragliche Gestaltungsmittel 88

Seite

4.2.2 Durchsetzungsmittel 89
a) Prinzip der Freiwilligkeit 89
b) Anhörungen 90
c) Einsatz von Politikern und Öffentlichkeitsarbeit 91
d) Finanzielle Anreize 91
e) Außergerichtliche Zwangsmittel 93
f) Gerichtliche Zwangsmittel 93
4.2.3 Korrekturmittel 94
a) Gesetzliche Mittel 94
b) Anhörungen 95
c) Entscheidungen des Gesetzgebers 95
d) Gerichtliche Verfahren 95

5. Vorläufige Kritik an Zielgebung und Durchführung der Gebietsreform 96
5.1 Grundlegende Korrekturbedürftigkeit der Reform 96
5.2 Unverbindliche Qualität von Gebietsänderungsverträgen 96

TEIL B: WIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER GEBIETSREFORM 100

1. Kosten- und Nutzenrechnungen als Instrumente zur Aufarbeitung wirtschaftlicher Effekte der Gebietsreform 100
1.1 Problematik von Kosten-Nutzen-Rechnungen für die Gebietsreform 100
1.2 Zur Methodik einer Kosten-Nutzen-Rechnung für die Gebietsreform 101

2. Organisatorische Vorbereitungs- und Durchführungskosten der Gebietsreform 11.
2.1 Personalkosten 11.
2.1.1 Vorbemerkung 113
2.1.2 Kreisreform 116
a) Personaleinsatz 116
b) Umzugskosten 117
c) Kosten für den vorzeitigen Ruhestand kommunaler Wahlbeamter 118
2.1.3 Gemeindegebietsreform 119
a) Personaleinsatz 120

Seite

b) Kosten für die Bereitstellung ausreichend qualifizierten Personals 123

c) Kosten für den vorzeitigen Ruhestand kommunaler Wahlbeamter und für Überbrückungshilfen 124

. Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden 126

. Staatliche Ausgleichsleistungen im Rahmen der Kreisreform 132

'.3.1 Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste 132

a) Dislozierung von Behörden oder Gerichten 133

b) Finanzielle Förderungen 134

2.3.2 Weitere Leistungen 138

'.4 Kosten für erforderliche Baumaßnahmen 142

'.5 Kosten für Öffentlichkeitsarbeit 145

..6 Kosten für Rechtsmittel 149

'.7 Umstellungskosten im Bereich kommunaler Versorgungsbetriebe 155

2.8 Kosten der "Nachkorrektur" 157

3. Folgekosten der Gebietsreform 159

3.1 Im Bereich der Kommunen als Körperschaften 159

3.1.1 Personalfolgekosten 161

a) Methodisch bedeutsame Rahmenfaktoren 161

b) Personelle Folgewirkungen der Kreisreform 163

c) Folgewirkungen der Gemeindegebietsreform auf Personalstand und Personalkosten 167

d) Personalentwicklung und Funktionalreform 174

e) Zielerreichung 175

3.1.2 Im sächlichen Bereich 177

a) Durchführungsbedingte Folgekosten 178

b) Vorwegnahmebedingte Kosten 179

c) Anreizbedingte Kosten 181

d) Kosten durch frei gewordene Bauten und Einrichtungen 183

3.1.3 Finanzwirtschaftliche Folgen 184

		Seite
3.2	Im Bereich der Kommunen als Gemeinwesen	190
3.2.1	Höhere Wegekosten zur Erreichung von Verwaltungsdienststellen	190
3.2.2	Kosten durch den Abbau von Dienstbereitschaft	195
	a) Quantitative Komponenten	196
	b) Qualitative Komponenten	199
3.2.3	Kosteneffekte bei öffentlichen Versorgungsleistungen, Sparkassen und Nachfrageströmen	201
	a) Vereinheitlichung von Abgaben	201
	b) Tarifänderungen bei der Energieversorgung	205
	c) Sparkassenwesen	207
	d) Veränderung von Nachfrageströmen	209
3.2.4	Politische Kosten	210
	a) Verminderung der Zahl kommunaler Mandate	211
	b) Zerstörung historisch gewachsener sozialer Strukturen	213
	c) Abnahme des ehrenamtlichen Elements	216
	d) Abnahme regierungsökonomischer Qualität	219
3.3	Anpassungen im außerkommunalen Bereich	221
3.3.1	Sonderbehörden	222
3.3.2	Bundespost	223
3.3.3	Sonstige	226
4.	Nutzen der Gebietsreform	229
4.1	Nutzen im Bereich der Kommunalverwaltungen	229
4.1.1	Einsparungen bei Personalkosten	229
4.1.2	Verbesserte Kapazitätsauslastung kommunaler Einrichtungen	232
4.1.3	Nutzen und Einsparungen aus frei gewordenen Bauten und Einrichtungen	237
4.1.4	Einsparungen durch die verminderte Zahl kommunaler Mandate	240
4.1.5	Verbesserung der Finanzkraft der Kommunen	243
4.2	Nutzen im Bereich der Kommunen als Gemeinwesen	246
4.2.1	Nutzen aus der Funktionalreform	246
4.2.2	Qualifizierteres Verwaltungspersonal	251
4.2.3	Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur	254

Seite

a) Planungsfähigkeit 255
b) Verkehrliche Infrastruktur 257
c) Wasser, Abwasser, Energie 258
d) Schulen, Altenhilfe und Gesundheitswesen 259
e) Versicherungstarife 261
f) Zusammenfassung 262
4.2.4 Politischer Nutzen 263
4.3 Nutzen im außerkommunalen Bereich 265
5. Ergebnisse der bisherigen Untersuchung 266
5.1 Versuch einer verursachungsgerechten Zurechnung von Kosten auf Reformphasen, auf Kostenstellen und auf Nutzenarten als Kostenträger 266
5.1.1 Kreisreform 267
5.2.2 Gemeindegebietsreform 276
5.2 Versuch einer Beurteilung der Zielerreichung in den Bereichen "günstigere Kostenentwicklung" und "Stärkung der Leistungskraft" 280
5.2.1 Kreisreform 281
a) Günstigere Kostenentwicklung 281
b) Stärkung der Leistungskraft 282
c) Zusammenfassende Beurteilung 283
5.2.2 Gemeindegebietsreform 284
a) Günstigere Kostenentwicklung 284
b) Stärkung der Leistungskraft 284
c) Zusammenfassende Beurteilung 285
5.3 Die Tangierung "weiterer Ziele" der Gebietsreform 286
5.4 Zusammenfassung 288

TEIL C: AUSWERTUNG DER ERGEBNISSE 291

1. Verpflichtung zur Durchführung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen bei umfassenden Reformprojekten 292
2. Vorschläge für eine praktische Verwertung der Ergebnisse 295
2.1 Lösungsansätze zum Problem der Kostenremanenz 295
2.2 Verwirklichung weiterer Reform-Maßnahmen 297
2.2.1 Weitere Zuständigkeitsverlagerungen 298
2.2.2 Anpassungen im Bestand der Gemeinden 300

	Seite
2.3 Erfordernisse im kommunalen Finanzausgleich und Steuerwesen	303
2.4 Sonstige Vorschläge	306
3. Zukunftsperspektiven kommunaler Verwaltungen	310
3.1 Verwaltungstechnologische Entwicklungen	310
3.2 Aktualität kommunaler Zusammenarbeit	315
3.3 Zur Fragwürdigkeit der Konzentrationsstrategie als Handlungsmaxime der Gebietsreform	319
4. Zusammenfassung	323
Gesamturteil und Ausblick	326
ANHANG	
Anlagen	XVII
Dokumente	XXXII
Schreiben	XLV
Protokolle zu den Expertengesprächen	LXIV
Literaturverzeichnis	XCVIII

Verzeichnis der Übersichten

Nr.	Titel	Seite
1	Die Einbettung der Gebietsreform in die gesamte Reform der öffentlichen Verwaltung	28
	Zeitschema zum Ablauf der Gemeindegebietsreform	35
3	Zielhierarchie der Gebietsreform	74
4	Erweiterte Zielhierarchie der Gebietsreform mit Richtwerten	78
5	Einschätzung der Personalkosten zur organisatorischen Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	126
6	Förderungen freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	129
7	Kosten für Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste infolge der Kreisreform	138
8	Schätzung weiterer Leistungen i.R.d. Kreisreform	141
9	Kosten für gebietsreformbedingte Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	144
10	Kosten und Einschätzung von Kosten für Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der Gebietsreform und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	149
11	Kosten für Rechtsmittel und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	154
12	Einschätzung von Umstellungskosten im Bereich kommunaler Versorgungsbetriebe	156
13	Einschätzung von Kosten der "Nachkorrektur" an betroffenen Kostenstellen	158
14	Einschätzung von Personalfolgekosten und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	176
15	Einschätzung von Folgekosten im sächlichen Bereich der Kommunen als Gebietskörperschaften und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	184
16	Einschätzung finanzwirtschaftlicher Kosten und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	189
17	Dimensionen höherer Wegekosten in den verursachenden Reformphasen	195
18	Komponenten des Abbaus von Dienstbereitschaft und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	200

Nr.	Titel	Seite
19	Effekte durch die Vereinheitlichung von gemeindlichen Abgaben und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	204
20	Tarifänderungen in der Energieversorgung und ihre Zurechnung auf die verursachende Reformphase	206
21	Verlust der Ortsnähe von Sparkassen als mittelbare Folge der Kreisreform	208
22	Veränderung von Nachfrageströmen durch die Gebietsreform	210
23	Politische Kosten durch die Verminderung der Zahl kommunaler Mandate und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	213
24	Politische Kosten durch die Zerstörung historisch gewachsener Strukturen und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	215
25	Entwicklung des ehrenamtlichen Elements durch die Gemeindegebietsreform	219
26	Ausprägungen der Abnahme regierungsökonomischer Qualität durch die Gebietsreform	221
27	Einschätzung von Anpassungskosten bei der Bundespost durch die Gebietsreform	[illegible]
28	Anpassungskosten in sonstigen von der Gebietsreform betroffenen Bereichen und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	[illegible]
29	Nutzen verbesserter Kapazitätsauslastungen kommunaler Einrichtungen durch die Gebietsreform	237
30	Nutzen durch freigewordene Bauten und Einrichtungen	239
31	Schätzung von Einsparungen durch die verminderte Zahl kommunaler Mandate und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	241
32	Einschätzung des Nutzens aus der Funktionalreform und seine Zurechnung auf Reformphasen	[illegible]
33	Nutzen durch qualifizierteres Verwaltungspersonal	[illegible]
34	Einschätzung von Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur und ihre Zurechnung auf (mittelbar oder unmittelbar) verursachende Reformphasen	[illegible]
35	Politischer Nutzen der Gebietsreform	264
36	Zusammenfassung wesentlicher Kosten der Kreisreform mit deren Kostenstellen sowie gestifteter Nutzen und seine Nutznießer	268
37	Zusammenfassung wesentlicher Kosten der "echten" Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform mit deren Kostenstellen sowie gestifteter Nutzen und seine Nutznießer	271

Nr.	Titel	Seite
38	Zusammenfassung wesentlicher Kosten der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform mit deren Kostenstellen sowie gestifteter Nutzen und seine Nutznießer	272
39	Zusammenfassung wesentlicher Kosten der Zwangsphase der Gemeindegebietsreform mit deren Kostenstellen sowie gestifteter Nutzen und seine Nutznießer	273
40	Geldliche Kosten der Gemeindegebietsreform	274
41	Phaseneinzelkosten der Gemeindegebietsreform und zugehörige Kostenstellen	277
42	Zwangsgradabhängige Kosten der Gemeindegebietsreform und zugehörige Kostenstellen	277
43	Zusammenfassung von Kosten der "Nachkorrekturphase" und ihre Kostenstellen	278
44	Zusammenfassung der Erreichung wirtschaftlich relevanter Ziele der Gebietsreform in Bayern	280

Verzeichnis der Tabellen

Nr.	Titel	Seite
1	Zahlenmäßige Entwicklung bei den Gemeinden i.R.d. Gemeindegebietsreform	106
2	Bestandsabnahmen in einzelnen Phasen der Gemeindegebietsreform	111
3	Entwicklung des Personalstandes bei den Landkreisen	164
4	Entwicklung bei den Personalausgaben und im Personalstand kreisangehöriger Gemeinden	167
5	Entwicklung bei den Personalausgaben in kreisangehörigen Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen	168
6	Zahlenmäßige Entwicklung bei kommunalen Mandatsträgern in der Zeit der Gebietsreform	211
7	Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit	217
8	Gegenüberstellung der Entwicklung der Personalausgaben (absolut und je Einwohner) von Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	231
9	Gegenüberstellung der Entwicklung des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes (absolut und je Einwohner) von Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	236
10	Entwicklung bei der Steuer- und Umlagekraft der Landkreise seit der Kreisreform	243
11	Anzahl der Delegationen von Zuständigkeiten i. R. d. Funktionalreform, Stand 1983	247

Abkürzungen

Abs.	Absatz
A.d.Verf.	Anmerkung(en) des Verfassers
AKDB	Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern
ARE	Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungs-Unternehmen e.V.
Art.	Artikel
AZ	Aktenzeichen
Bayer.	Bayerische, -r, -s
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung)
BayKommBesV	Verordnung zur Besoldung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit in Bayern
BDN	Bundesverband des Deutschen Güternahverkehrs e.V.
Bek.	Bekanntmachung
Beschl.	Beschluß
Bez.reg.	Bezirksregierung(en)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BRAGebO	Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte
bürgerschaftl.	bürgerschaftliche
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.	der/des
d.A.	der Arbeit
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
Dok.	Dokument
Drs.	Drucksache
d.Verf.	des Verfassers
E.	Einwohner
ehrenamtl.	ehrenamtlich

Entsch.	Entscheidung
e.V.	eingetragener Verein
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FMBek.	Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen
gehob.	gehobenen
gem.	gemäß
gewachs.	gewachsener
ggf.	gegebenenfalls
GGR	Gemeindegebietsreform
GKG	Gerichtskostengesetz
GNT	Güternahverkehrstarif
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GVBl	(Bayerisches) Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HandwO	Handwerksordnung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
histor.	historisch
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.R.	im Rahmen
i.R.d.	im Rahmen der/des
i.S.	im Sinne
i.w.	im wesentlichen
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
km	Kilometer
komm.	kommunale/r/s
KommStOV	Verordnung über Stellenobergrenzen im kommunalen Bereich (Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung)
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KR	Kreisreform
KWBG	Gesetz über kommunale Wahlbeamte
MABl	Ministerialamtsblatt
MdL	Mitglied des Landtages

m.E.	meines Erachtens
Mio	Millionen
Mrd	Milliarden
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
p.a.	per annum
qkm	Quadratkilometer
qm	Quadratmeter
RABl.	Regierungsamtsblatt
reg. ökon.	regierungsökonomischer
RKT	Reichskraftwagentarif
sog.	sogenannte/r/s
1. StärkG	Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (Erstes Stärkungsgesetz)
2. StärkG	Zweites Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (Zweites Stärkungsgesetz)
Stenograph.	Stenographische
StMAS	(Bayerisches) Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung
StMF	(Bayerisches) Staatsministerium der Finanzen
StMI	(Bayerisches) Staatsministerium des Innern
StMI-MABl	Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung
StMLU	(Bayerisches) Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
StMUK	(Bayerisches) Staatsministerium für Unterricht und Kultus
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.	und
u.a.	und andere/n
unveröff.	unveröffentlicht
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.	vom, von
v.a.	vor allem
Verf.	Verfasser

VerfGH	Verfassungsgerichtshof
veröff.	veröffentlicht
verurs. Reformph.	verursachende Reformphase
VfGHG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VGemO	Verwaltungsgemeinschaftsordnung
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.weise	vergleichsweise
v.H.	vom Hundert
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
VRKA	Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen (des Bayerischen Landtags)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z.A.	zur Anstellung
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil
Ztschr.	Zeitschrift
zus.	zusammen
zusätzl.	zusätzliche

EINFÜHRUNG

Der Freistaat Bayern hat als letztes Bundesland der Bundesrepublik Deutschland[1] eine Gebietsreform[2] durchgeführt. Deshalb ist klar, daß wegen der Vorreiterrolle anderer Bundesländer dort auch lange vor der bayerischen Gebietsreform wissenschaftliche Vorbereitungen zu Gebietsreform-Maßnahmen getroffen wurden. Auch die Aufarbeitung durchgeführter Gebietsreform-Maßnahmen begann in anderen Bundesländern teilweise, ehe in Bayern solche wirksam wurden.

Für das bessere Verständnis der vorliegenden Arbeit und um einen Hintergrund zu liefern, ist es daher empfehlenswert, i. R. d. Einführung einen knappen Überblick über die wissenschaftliche Vorbereitung von Gebietsreform-Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und den Stand ihrer wissenschaftlichen Aufarbeitung zu geben. Dabei können in dem hier gegebenen Rahmen verständlicherweise nur solche Werke und Beiträge berücksichtigt werden, die sich in der H a u p t s a c h e mit dem Gegenstand der Gebietsreform befassen. Als "wissenschaftlich" sollen dabei solche Werke gelten, die aufgrund ihres Autors bzw. ihrer Autoren, ihres Vorgehens und ihres Charakters als solche anzusehen sind. Aufgabe dieser Einführung ist es schließlich, die Ziele, Gegenstand, Grenzen und Vorgehensweise der Arbeit darzulegen und ihre Aktualität zu untermauern.

Auf weitere, allgemeine Einführungen zu Verwaltungs-, insbesondere Gebietsreform-Maßnahmen kann in diesem Rahmen verzichtet werden, da dies in der Literatur bereits in vielfacher Weise geleistet wurde.[3]

---

1) Abgesehen von den Stadtstaaten.

2) Im Zusammenhang mit der Gebietsreform werden im allgemeinen folgende Begriffe mehr oder weniger synonym gebraucht: gebietliche Neuordnung, kommunale Gebietsreform, kommunale Neugliederung, kommunale Verwaltungsreform, lokale und regionale Verwaltungsneuordnung, Neuordnung der Verwaltung, Reform der Landkreise und Gemeinden, territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung, Territorialreform; unter der Gebietsreform in Bayern wird im Rahmen dieser Arbeit die Reform der Landkreise und kreisfreien Städte (Kreisreform) und die Gemeindegebietsreform verstanden (vgl. S. 31 ff. d. A.

3) Vgl. beispielsweise als Überblick über die Geschichte von Ver-

1. Überblick über die wissenschaftliche Vorbereitung von Gebietsreform-Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland

Als grundlegendes Werk für Gebietsreform-Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland kann das Werk Frido Wageners "Neubau der Verwaltung"[1] angesehen werden. Wesentliches Gewicht kommt im Rahmen dieses Werkes der Ermittlung von Methoden und Maßstäben für Verwaltungsreformen[2], der Bestimmung von optimalen Einwohnerbereichen für Verwaltungsaufgaben und ihrer Träger[3] und dem Modell eines neuen Aufbaues der Verwaltung für die mittlere Zukunft[4] zu. Zur Orientierung bei der Gestaltung der Gebietsreform wurde das Werk auch in Bayern in starkem Maße herangezogen.[5][6]

Erhebliches Gewicht in der wissenschaftlichen Vorbereitung von Gebietsreformen ist auch den zahlreichen Gutachten beizumessen, die in einzelnen Bundesländern für die jeweiligen Gebietsreform-Vorhaben vorgelegt wurden. Solche Gutachten wurden in Baden-Württemberg[7],

waltungsreformen: Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 99 ff. sowie Walchshöfer, J. (Bürgerschaftliche Partizipation, 1974), S. 127 ff.; als internationaler Überblick über Gebietsreform-Maßnahmen: Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 229 ff.; als Überblick über Gebietsreform-Maßnahmen in einzelnen deutschen Bundesländern: Endruweit, G. (Aspekte, 1982), S. 3 ff.; Thieme, W./Prillwitz, G. (Durchführung und Ergebnisse, 1981); Unruh, G. v. /Thieme, W./Scheuner, U. (Grundlagen, 1981); Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 183 ff. sowie Walchshöfer, J., a.a.O., S. 168 ff.

1) Wagener, F. (Neubau, 1974); in der Erstauflage erschienen im Jahr 1969.

2) Vgl. ebenda, S. 265 ff.

3) Vgl. ebenda, S. 328 ff.

4) Vgl. ebenda, S. 527 ff.

5) Vgl. Gespräch Reigl, StMI, 31.3.1982.

6) Weitere Beiträge Wageners, die der wissenschaftlichen Vorbereitung der Gebietsreform zugerechnet werden können, sind z.B. ders. (Bestimmung von Mindestgrößen, 1972) sowie ders. (Verwaltungsgemeinschaften, 1974).

7) Vgl. Kommission für die Reform der staatlichen Verwaltung Baden-Württembergs und Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württembergs (Gutachten zur Kreisreform, 1970).

Hessen[1)], Niedersachsen[2)], Nordrhein-Westfalen[3)], Rheinland-Pfalz[4)], Saarland[5)] und Schleswig-Holstein[6)] vorgelegt. In den Bereich derartiger Gutachten ist auch - wenngleich nicht für ein bestimmtes Bundesland gefertigt - das sogenannte "Weber-Gutachten"[7)] einzuordnen.[8)] In diesen Gutachten wurden Vorstellungen zu Gebietsreform-Maßnahmen in den einzelnen Ländern entwickelt, die unter anderem auch die Größenordnungen neu zu bildender Kommunen betrafen.[9)]
Weitere gutachterliche Stellungnahmen wurden von kommunalen Spitzenverbänden vorgelegt, so z.B. vom Deutschen Gemeindetag[10)], vom Deutschen Städtebund[11)], vom Deutschen Landkreistag[12)] und vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen[13)].

1) Vgl. Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen (Stärkung der Verwaltungskraft, 1968) sowie Der hessische Minister des Innern (Neuordnung auf der Gemeindeebene, 1969).

2) Vgl. Der niedersächsische Minister des Innern (Bezirksreform in Niedersachsen, 1968) sowie ders. (Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, 1969).

3) Vgl. Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neuordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (Neugliederung, Abschnitt A, 1966); Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen (Neugliederung, Abschnitt B, 1968) sowie Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen (Neugliederung, Abschnitt C, 1968).

4) Vgl. Kommission "Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden" beim Ministerium des Innern des Landes Rheinland-Pfalz (Gutachten zur Prüfung von Maßnahmen, 1967).

5) Vgl. Becker, E. (Rechts- und Verwaltungsfragen, 1965) sowie Der Minister des Innern, Saarland (Schlußbericht, 1972).

6) Vgl. Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein (Sachverständigen-Gutachten, 1968); dieses Gutachten wird im Sprachgebrauch häufig auch als "Loschelder-Gutachten" bezeichnet.

7) Vgl. Weber, W. (Kommunale Struktur, 1964).

8) Zu den Reformbestrebungen und den Gutachten vgl. im einzelnen Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 183 ff.

9) Vgl. dazu auch Anlage 1.

10) Vgl. Deutscher Gemeindetag (Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, 1966).

11) Vgl. o.V. (Grundsätze des Deutschen Städtebundes, 1968).

12) Vgl. o.V. (Grundsätze zur Verwaltungsgliederung, 1969).

13) Vgl. Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Zur Neuordnung der Verwaltung, 1966).

Eine Reihe einzelner Autoren nahm sich daneben beispielsweise der Kriterien für die Größen neuzubildender Körperschaften[1], der Frage nach Gestaltungsmitteln[2], Reform-Maßnahmen in bestimmten Ländern[3] an.[4]

Zur Auseinandersetzung mit Fragen der Gebietsreform in der Literatur, insbesondere mit der V o r b e r e i t u n g von Gebietsreform-Maßnahmen, haben bereits Laux und die Politische Akademie Eichholz umfassende Darstellungen vorgelegt.[5]

In B a y e r n setzte sich schon in den 50er Jahren die Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung mit Fragen einer Gebietsreform auseinander.[6] Eine eigens für die Gebietsreform zuständige Kommission oder ein Gutachtergremium wurde in Bayern allerdings nicht eingerichtet. In seiner Regierungserklärung vom 25.1.1967 meinte dazu Ministerpräsident Alfons Goppel, daß "zur Vorbereitung der Beschlüsse der Staatsregierung über die Verwaltungsreform ... keine Kommission, auch kein Gutachter-Gremium" bestellt werde, sondern "einige Berater ..., die reiche Erfahrungen in der öffentlichen Verwaltung oder in straff rationalisierten Unternehmen gesammelt haben"[7]. Die Arbeitsergebnisse dieses daraufhin gebildeten Beratergremiums wurden in zwei Teilen veröffentlicht.[8]

1) Vgl. z.B. Hirsch, H. (Ökonomische Maßstäbe für die Gebietsreform, 1971); Isenberg, G. (Betrachtungen, 1964); Laux, E. (Kriterien für die territoriale Neuordnung, 1968); Thieme, W. (Die magische Zahl, 1973) sowie Treuner, P. (Ökonomische Kriterien, 1968).

2) Vgl. z.B. Köhne, H. (Die Samtgemeinde, 1965); Stern, K. (Stadtumland, 1968) sowie Storsberg, K. (Eingemeindungen, 1968).

3) Vgl. z.B. Isenberg, G. (Landkreise und Regierungsbezirke in Niedersachsen, 1969).

4) Vgl. des weiteren Ganser, K. (Bestimmung des Standortes, 1973); KGSt (Verwaltungskraft, 1967); Schnur, R. (Strategie und Taktik, 1966); Stern, K. (Schaffung neuer Verwaltungseinheiten, 1967) sowie Walchshöfer, J., a.a.O.

5) Vgl. Laux, E. (Literaturbericht, 1973) sowie Politische Akademie Eichholz (Material zur Reform, 1971).

6) Vgl. StMI (Staatsvereinfachung in Bayern, 1955, 1957); im Sprachgebrauch wird dafür häufig auch die Bezeichnung "Kollmann-Gutachten" verwendet.

7) Bayer. Landtag, 6. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band 1, S. 34.

8) Vgl. Bayer. Staatskanzlei (Verwaltungsreform in Bayern, 1968, 1970).

Daneben unterbreitete das Bayerische Staatsministerium des Innern eine Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Gebietsreform.[1] Mit einer möglichen Gliederung Bayerns in Planungsregionen setzte sich das sogenannte "Ruppert-Gutachten"[2] auseinander. Etwas später wurde dann das "Stadt-Umland-Gutachten Bayern"[3] vorgelegt. Der wissenschaftlichen Vorbereitung ist auch ein Beitrag Knemeyers zum Anhörverfahren i. R. d. bayerischen Gebietsreform zuzuordnen.[4]
Als wissenschaftliche Vorbereitung einer e i n z e l n e n Gebietsreform-Maßnahme verdient das Gutachten genannt zu werden, welches die Stadt Lichtenfels i. R. d. Anhörung im Jahr 1975[5] vorlegte, um - gegen den Vorschlag der Regierung von Oberfranken - die Eingliederung der Gemeinde Grundfeld in die Stadt Lichtenfels zu bewirken.[6]

2. Stand der wissenschaftlichen Aufarbeitung durchgeführter Gebietsreform-Maßnahmen

Auch über den derzeitigen S t a n d der wissenschaftlichen Aufarbeitung durchgeführter Gebietsreform-Maßnahmen kann im Rahmen dieser Arbeit nur ein Ü b e r b l i c k gegeben werden, zu umfangreich ist bereits die dazu vorliegende Literatur: Sie befaßt sich - grob gesagt - aus der Sicht unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen sowohl mit generellen Folgen und Wirkungen als auch mit mehr oder weniger stark eingegrenzten Sachgebieten und Aspekten durchgeführter Gebietsreform-

1) Vgl. StMI (Gebiets- und Verwaltungsreform, Bestandsaufnahme, 1968).

2) Vgl. Ruppert, K. (Planungsregionen Bayerns, 1969).

3) Vgl. StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974).

4) Vgl. Knemeyer, F.-L. (Anhörverfahren, 1971), S. 371 ff. Eine weniger beachtete Rolle innerhalb der Vorbereitung der Gebietsreform spielte daneben noch der Beitrag des Studieninstituts für angewandte Haushalts- und Steuerpolitik e.V. (Gebietsneugliederung in Bayern, 1969).

5) Vgl. S. 90 d. A.

6) Vgl. Studiengruppe für Sozialforschung E.V. (Die Gebietsreform im Raum Lichtenfels, 1975). Die Gemeinde Grundfeld wurde dennoch - gemäß Regierungsvorschlag - in die Stadt Staffelstein eingegliedert; vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G. (Kommunale Gliederung, 1978), S. 314.

Maßnahmen, und dies sowohl als allgemeine, globale Untersuchung als auch in der Form von Falluntersuchungen anhand ausgewählter Beispiele. Einen umfassenden Literaturbericht zu Folgen und Folgeproblemen der kommunalen Gebietsreform, der immer noch als aktuell angesehen werden kann und die Aufarbeitung auch inhaltlich umreißt, hat bereits Schimanke vorgelegt.[1)]

Im Rahmen des folgenden Überblicks wird zunächst der Stand der Aufarbeitung a u ß e r h a l b B a y e r n s dargestellt sowie die Aufarbeitung, soweit sie sich nicht geographisch eingrenzen läßt. Der Stand der Aufarbeitung i n B a y e r n wird danach eigens herausgestellt. Auf diese Weise gelingt es am besten, die Berechtigung bzw. Erfordernis der vorliegenden Arbeit i. R. d. wissenschaftlichen Aufarbeitung durchgeführter Gebietsreform-Maßnahmen zu belegen und zu untermauern.

2.1. Aufarbeitung allgemeiner Art und außerhalb Bayerns

Als wohl herausragendstes und umfassendstes Gesamtwerk zur Aufarbeitung durchgeführter Gebietsreform-Maßnahmen kann die Schriftenreihe "Die kommunale Gebietsreform" bezeichnet werden, die von v.Oertzen und Thieme herausgegeben wird. Die Aufarbeitung erfolgt dabei in sechs Bereichen, nämlich bezüglich der Grundlagen, Voraussetzungen und Durchführung der Reform[2)], der Auswirkungen auf den Bürger[3)], der Auswirkungen auf die Finanzwirtschaft[4)], der Auswirkungen auf das Personal-

---

1) Vgl. Schimanke, D. (Folgen und Folgeprobleme, 1982).

2) Vgl. Unruh, G. v. /Thieme, W./Scheuner, U., a.a.O., sowie Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O.

3) Vgl. Derlien, H.-U./Queis, D. v. (Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß, 1982); Mutius, A. v./Hill, H. (Politisch-demokratische Funktion, 1982); Poschen, L. (Die ökonomischen Folgen, 1983) sowie Zahn, H.-H. (Einstellung der Bürger, 1982).

4) Vgl. Brockmann, G./Rosenfeld, M. (Auswirkungen auf die Ausgabenpolitik, 1982) - vgl. dazu auch Brockmann, G. (Ausgabenpolitik, 1981) - ; Engelhardt, G./Hajen, L./Rosenfeld, M./Thiede, W. (Finanzwirtschaftliche Folgen, 1982) sowie Thiede, W. (Gebietsreform und Finanzausgleich, 1981).

wesen[1], bezüglich gemeindeübergreifender Auswirkungen[2] sowie bezüglich der Auswirkungen auf öffentliche Einrichtungen[3]. Für die Gebietsreform in Bayern besitzt diese Schriftenreihe jedoch nur wenig Relevanz, da sich die Untersuchungen häufig auf ein bestimmtes Bundesland oder auf ausgewählte kommunale Bereiche in anderen Bundesländern beziehen und eine Übertragbarkeit der Ergebnisse nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Einwohner-Richtwerte[4] sehr fraglich ist. Ableitungen können noch am ehesten in solchen Bereichen vorgenommen werden, welche bundesweiten Charakter haben, beispielsweise bei den Auswirkungen der Gebietsreform auf die Deutsche Bundespost.[5] Darüber hinaus wurden die Untersuchungen teilweise zeitlich so knapp nach Wirksamwerden der letzten Gebietsreform-Maßnahmen in Bayern[6] abgeschlossen[7], daß bayerische Besonderheiten bei Folgewirkungen der bietsreform nicht mehr einfließen können hätten. Ausdrückliche Berücksichtigung findet die bayerische Gebietsreform nur insoweit, als es sich um eher technische oder rechtliche Tatbestände handelt, welche dann deskriptiv bearbeitet werden.[8]

Neben dieser Schriftenreihe liegt mittlerweile umfassende Literatur zur wissenschaftlichen Aufarbeitung von Gebietsreform-Maßnahmen vor, allerdings - dies muß gesagt werden - von durchaus unterschiedlicher w i s s e n s c h a f t l i c h e r Qualität. Es ergeben sich auch

1) Vgl. Fuchs, K. (Dienstrecht und Gebietsreform, 1979); Kieseler, B. (Berufliche Weiterverwendung, 1979) sowie Kübler, H./Fuchs, K. (Personalwesen und Gebietsreform, 1979).

2) Vgl. Hack, H. (Auswirkungen auf die interkommunale Zusammenarbeit, 1982); Knemeyer, F.-L. (Gebietsreform und Landesplanung, 1980); Knudsen, H. (Verlust des Kreissitzes, 1979) sowie Thieme, W. /Blumenthal, T. (Behördenverlegung, 1983).

3) Vgl. Bischoff, K./Langhammer, R. (Auswirkungen auf die Bundespost, 1979); Kulartz, H.-P. (Gebietsreform und Energieversorgung, 1982) sowie Rost-Haigis, B./Hohmann,F.-P. (Auswirkungen auf das Sparkassenwesen, 1981).

4) Vgl. Anlage 1.

5) Vgl. Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O.

6) Zum zeitlichen Ablauf der Gebietsreform in Bayern vgl. S. 32 ff. d.A., insbesondere Übersicht 2.

7) Vgl. z.B. Fuchs, K., a.a.O., sowie Knudsen, H., a.a.O.

8) Vgl. z.B. Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 155 ff. und 490 ff.

thematische Überschneidungen mit der oben besprochenen Schriftenreihe "Die kommunale Gebietsreform".[1)]

Die vorliegende Literatur läßt sich in folgende Bereiche untergliedern:

- Überwiegend m e t h o d i s c h e Fragen der Aufarbeitung von Gebietsreform-Maßnahmen;[2)]
- allgemeine, nicht von vornherein auf ein bestimmtes Sachgebiet eingeschränkte Wirkungsanalysen;[3)]
- Wirkungen auf Raumordnung und Landesplanung;[4)]
- Fragen der kommunalen Selbstverwaltung;[5)]
- juristische Fragen, teilweise bezüglich bestimmter Rechtsgebiete;[6)]

1) Beispielsweise zu Auswirkungen auf die Energieversorgung: vgl. Kularz, H.-P., a.a.O. sowie Scholz, R. (Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977); zu Auswirkungen auf Sparkassen: vgl. Rost-Haigis, B./Hohmann, F.-P., a.a.O. sowie Weides, P. (Kreissparkassen, 1983).

2) Vgl. z.B. Bromann, P. (Ökonomische Kriterien, 1974); Hinkel, K. (Zur Erfolgskontrolle, 1983) sowie Sauberer, M. (Bewertung von Gemeindezusammenlegungen, 1976).

3) Vgl. z.B. Bader, F. (Kreis- und Gemeindereform, 1976); Eichhorn, P./Siedentopf, H. (Effizienzeffekte, 1976); Endruweit, G., a.a.O.; Frey, R. (Folgen der kommunalen Gebietsreform, 1978); Hohlefelder, W. (Folgeprobleme der kommunalen Neugliederung, 1975); Der Minister des Innern, Saarland (Bericht, 1981); Jauch, D. (Auswirkungen in ländlichen Gemeinden, 1975); Manthey, H. (Auswirkungen kommunaler Gebietsreform, 1976); Stern, K./Bethge, H. (Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977) sowie Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975).

4) Vgl. z.B. Baldauf, G. (Gebietsreform in Verdichtungsräumen, 1971); Beck, H. (Verbesserung der Raumplanung, 1975); Jochimsen, R./Knobloch, P./Treuner, P. (Gebietsreform, 1971); Pühl, M. (Regionalplanung nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, 1979); Schmitt-Glaeser, W. (Kommunale Landschaft, 1980); Schröder, M. (Kritische Anmerkungen, 1977); Schütte, K. (Gemeindereform und Städtebau, 1976); Siebert, A. (Neugliederung in suburbanen Räumen, 1978) sowie Thieme, W./Jessen, H. (Ballungsrandzonen, 1974).

5) Vgl. z.B. Bröring, D. (Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, 1973); Köhler, Ch. (Auswirkungen auf Politik und Verwaltung, 1981); Loschelder, W. (Selbstverwaltungsgarantie, 1976); Seibert, G. (Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, 1971) sowie Weber, W. (Selbstverwaltung und Demokratie, 1982).

6) Vgl. z.B. Altenmüller, R. (Verbindlichkeit von Zusagen, 1977);

- Auswirkungen auf das Sparkassenwesen;[1)]
- Auswirkungen auf die Energieversorgung;[2)]
- Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung;[3)]
- Dokumentationen und Sachstandsberichte[4)] sowie
- Beiträge, die Konsequenzen aus den Ergebnissen von Gebietsreform-Maßnahmen ziehen und den Charakter von "Ausblicken" haben.[5)]

Zwei Beiträge müssen besonders hervorgehoben werden, da sie wegen ihres jeweiligen Titels zunächst den Eindruck einer vermeintlichen Ähnlichkeit mit der vorliegenden Arbeit erwecken könnten. Bei Kappes "Wirtschaftlichkeitsanalysen zur Gebiets- und Funktionalreform"[6)] handelt es sich zwar immerhin um eine der wenigen w i r t s c h a f t s - w i s s e n s c h a f t l i c h e n Aufarbeitungen von Gebietsreform-Maßnahmen. Die Untersuchung beschränkt sich jedoch auf ausgewählte Kreisaufgaben und ihre Tangierung durch die Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Überschneidungen mit der vorliegenden Arbeit können mithin ausgeschlossen werden. Bei dem Beitrag von Albertin u.a. zur "Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer. Geplante

Bott, W. (Rechtsprechung und Gebietsreform, 1977); Brauksiepe, J. (Versorgungswirtschaft, 1972); Günther, K.-Th. (Jagdrechtliche Auswirkungen, 1972); Hoppe, W./Rengeling, H. (Rechtsschutz, 1973); Jahn, F.-A. (Auswirkungen auf Dienstverhältnisse, 1969); o.V. (Kritik an der Rechtsprechung, 1969) sowie Salzwedel, J. (Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung, 1969).

1) Vgl. Weides, P., a.a.O.

2) Vgl. Scholz, R., a.a.O.

3) Vgl. Meinke, D. (Kreisgebietsreform Bocholt, 1973).

4) Vgl. z.B. Gaentzsch, G. (Entwicklung in den Bundesländern, 1969); Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Zur Information, 1975); Mattenklodt, H.-F. (Sachstandsbericht, 1972); Seele, G. (Erste Bilanz, 1978); ders. (Eine Zwischenbilanz, 1972); Staatsministerium des Innern, Baden-Württemberg (Dokumentation über die Verwaltungsreform, 1972) sowie Weber, W. (Zwischenbilanz kommunaler Reformen, 1974).

5) Vgl. z.B. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Funktionalreform als Fortsetzung, 1975) sowie Wagener, F. (Vom Neubau zur Pflege, 1980).

6) Vgl. Kappe, H. (Wirtschaftlichkeitsanalysen, 1978).

Erfolge und politische Kosten der kommunalen Neugliederung"[1] handelt es sich um eine örtlich begrenzte Fallstudie in Ostwestfalen-Lippe, die unter disziplinärem Aspekt der Geschichtswissenschaft zuzurechnen ist. Teilweise waren allerdings vorsichtige Rückschlüsse für die vorliegende Arbeit möglich.

Was die Aufarbeitung von Gebietsreform-Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt wissenschaftlicher D i s z i p l i n e n angeht, ist festzustellen, daß sich die Betriebswirtschaftslehre daran bisher kaum beteiligt hat. Einen gewissen Anteil nimmt allerdings die Volkswirtschaftslehre ein. Der Schwerpunkt liegt jedoch bei den Verwaltungs- und Rechtswissenschaften. Insofern muß ein Defizit für die Betriebswirtschaftslehre festgestellt werden.

2.2 Aufarbeitung in Bayern

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Gebietsreform in Bayern läßt sich zunächst grob einteilen in einen Bereich globaler Untersuchungen, in einen Bereich juristischer Fragestellungen, einen Bereich lokal begrenzter Fallstudien und schließlich eine Reihe einzelner Sachgebiete.

Bei den g l o b a l e n U n t e r s u c h u n g e n , die allesamt in einem vergleichsweise knappen Rahmen erfolgten, sind zunächst "Erfahrungsberichte" des Bayerischen Staatsministeriums des Innern[2] zu nennen. Bei dieser Untersuchung, die in einer sehr f r ü h e n Phase der G e m e i n d e gebietsreform durchgeführt wurde, handelt es sich um eine Befragung bereits "gebiets-reformierter" Gemeinden durch das Bayerische Staatsministerium des Innern über deren Erfahrungen bezüglich einzelner Auswirkungen der Gemeindegebietsreform. Gefragt wurde nach Auswirkungen auf Verwaltungskraft, finanzielle Verhältnisse, öf-

1) Vgl. Albertin, L./Keim, E./Werle, R. (Die Zukunft der Gemeinden, 1982); vgl. dazu auch die Besprechung von Köstering, H. (Erfolge und Kosten, 1983)

2) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974).

fentliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Bauleit- und Investitionsplanung, nach Problemen beim Vollzug der Eingemeindungsverträge, nach der Beurteilung der Gebietsreform durch Gemeindebürger, nach der Entwicklung des Zusammengehörigkeitsgefühls, nach den Anforderungen der Bürger an die Verwaltung, der Bewährung des Ortssprechers, dem kommunalpolitischen Interesse der Bürger und der Ehrenamtlichkeit, dem Wunsch nach weiterer Vergrößerung und nach der Beurteilung der gewählten Organisationsform. Dieser Befragung kann allerdings nur bedingte Validität beigemessen werden, da der von den befragten Gemeinden beurteilte Erfahrungszeitraum nach erfolgten Reform-Maßnahmen sehr gering war, nur eine relativ kleine Zahl von Gemeinden befragt wurde und wegen der Frühzeitigkeit der Befragung innerhalb der gesamten Laufzeit der Gemeindegebietsreform die Besonderheiten späterer Phasen[1)] nicht einfließen konnten.

Eine sehr umfassende Darstellung der Kreis- und Gemeindegebietsreform in Bayern legten Reigl, Schober und Skoruppa vor.[2)] Dabei handelt es sich weniger um eine Untersuchung irgendwelcher Folgewirkungen der Gebietsreform, sondern vielmehr um einen detaillierten Sachstandsbericht über Ziele, Vorbereitung, Durchführung und Ergebnisse der bayerischen Gebietsreform.

In den Bereich der globalen Aufarbeitung ist auch die Bestandsaufnahme Knemeyers und Grafs zur Kreisreform[3)] einzuordnen. Sie befaßt sich unter anderem mit Auswirkungen der Kreisreform auf die wirtschaftliche Leistungskraft der Landkreise, die Verwaltungs- und Behördenorganisation, die Kreisaufgaben, auf kommunalpolitische Verhältnisse und die Lebensverhältnisse in den Landkreisen. Ebenso in diesen Bereich gehört eine Befragung aller bayerischen Landkreise durch den Landkreisverband Bayern.[4)] Die gestellten Fragen richteten sich beispielsweise nach den Reformzielen "Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung", "Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung", "Steigerung

---

1) Zur Phaseneinteilung der Gemeindegebietsreform vgl. S. 105 ff. d.A.

2) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O.

3) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf,W. (Kreisgebietsreform, 1982).

4) Vgl. Landkreisverband Bayern (Fragen zur Gebietsreform, 1982).

der Bürgernähe der Verwaltung" und "Verbesserung der Lebensverhältnisse und Abbau des Leistungsgefälles zwischen Stadt und Land" sowie nach der Entwicklung bei den Personalkosten.

Einen weiteren Bereich bilden eine Reihe von Beiträgen zu j u r i s t i s c h e n F r a g e n im Zusammenhang mit der Durchführung bzw. der durchgeführten Gebietsreform. Sie befassen sich beispielsweise mit der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle kommunalrechtlicher Reformen[1], der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zur Gebietsreform[2], mit verfassungsrechtlichen Fragen[3] sowie mit Aspekten des Rechtsschutzes bei der kommunalen Neugliederung[4].

Noch während der Durchführung der Gebietsreform beziehungsweise sehr kurze Zeit nach Abschluß einzelner Reform-Maßnahmen wurden einige l o k a l b e g r e n z t e F a l l s t u d i e n in ausgewählten Gebieten Bayerns durchgeführt, nämlich im Raum Passau[5], Erlangen[6] und Dinkelscherben[7]. Diesen Untersuchungen kann für die vorliegende Arbeit kaum Aussagekraft beigemessen werden, da wegen der engen räumlichen wie der - teilweise - sachgebietlichen Beschränktheit die Verallgemeinerungsfähigkeit äußerst fraglich ist. Daneben mangelt es diesen Arbeiten größtenteils an zeitlicher Distanz zu den Reform-Maßnahmen.[8]

Eine Vielzahl weiterer - zum großen Teil knapp für Zeitschriften gefaßter - Beiträge beschäftigt sich schließlich mit Auswirkungen der Gebietsreform auf e i n z e l n e n S a c h g e b i e t e n . Hierzu seien die finanziellen Auswirkungen[9], Auswirkungen im Personal-

1) Vgl. Scholler, H. (Verwaltungsgerichtliche Kontrolle, 1983).

2) Vgl. Schmidt, J. (Rechtsprechung, 1979).

3) Vgl. Bocklet, R. (Gemeindeverfassung, 1974) sowie Pürner, R. (Aspekte, 1975).

4) Vgl. Werner, O. (Aspekte des Rechtsschutzes, 1976).

5) Vgl. Studiengruppe für Sozialforschung E.V. (Bedeutung für das Bau- und Wohnungswesen, 1973).

6) Vgl. Machinek-Schmitt, A. (Auswirkungen auf die eingegliederten Gebiete, 1976).

7) Vgl. Atteslander, P./Zingg, W. (Gemeinde-Entwicklungsplanung, 1980), S. 173 ff.

8) Schaffer und Worishofer untersuchen derzeit die Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf das Zugehörigkeitsgefühl der Bürger zu ihrer Gemeinde und auf die Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement am Beispiel der "Rebellengemeinde" Horgau. Die Untersuchung ist noch nicht abgeschlossen. Vgl. Baur, D. (Widerstand stärkt das Heimatbewußtsein, 1985).

9) Vgl. Frey, H. (Die finanziellen Auswirkungen, 1978).

bereich[1], Konsequenzen für die Planungsgrundlagen auf statistischer Basis[2], Auswirkungen auf Brandversicherungstarife[3], Auswirkungen auf den Bezirk von Handwerksinnungen[4] sowie die Folgen der Reform für die demokratische Teilhabe des Bürgers an der kommunalen Selbstverwaltung[5] genannt.

Dieser Aufriß des Sachstandes der Aufarbeitung der Gebietsreform in Bayern macht deutlich, daß sie sich bisher lediglich aus mehr oder weniger umfassenden Teilanalysen unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen rekrutiert. Insofern kann man nicht einmal von Lücken, sondern muß von weiten, unbesetzten Feldern in der Aufarbeitung sprechen. Gerade unter dem Aspekt wissenschaftlicher Disziplinen muß für die Aufarbeitung der bayerischen Gebietsreform abermals hervorgehoben werden, was für die Aufarbeitung außerhalb Bayerns bereits gesagt wurde: Daß nämlich die Betriebswirtschaftslehre bisher kaum Anteil nahm. Die vorgelegten Teilanalysen beziehen sich nur auf einzelne Sachgebiete, einzelne geographische Bereiche und auf einzelne Phasen der Gebietsreform - der Kreisreform und der einzelnen Phasen der Gemeindegebietsreform - : sie wurden darüberhinaus von jeweils unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen vorgenommen.

Dieser Befund kann als solcher - von der vernachlässigten Aufarbeitungspflicht des Staates als Reformgeber abgesehen - nicht kritisiert werden; denn die Aufarbeitung eines so umfassenden Gegenstandes wie der Gebietsreform wird sich i.d.R. zunächst schrittweise und mosaikartig vollziehen. Der Befund ruft jedoch nach einer globalen Untersuchung. Eine solche fehlt bisher. Die Betriebswirtschaftslehre kann einen solchen Beitrag zur Aufarbeitung leisten. Innerhalb dieser Disziplin ist für diesen Untersuchungsgegenstand wiederum in besonderer Weise die Lehre der Öffentlichen Wirtschaft gefordert.

---

1) Vgl. Kuhn, H. (Personelle Auswirkungen, 1978) sowie Pletzer, U. (Personalentwicklung und Gebietsreform, 1982).

2) Vgl. Zingg, W. (Konsequenzen, 1979).

3) Vgl. o.V. (Auswirkungen des Tarifabbaus, 1972).

4) Vgl. Fröhler, L./Kormann, J. (Auswirkung staatlicher Gebietsreformen, 1976).

5) Vgl. Stang, Ch. (Rückschlag, 1978).

3. Ziele, Gegenstand und Grenzen der Arbeit

3.1. Ziele und Gegenstand der Arbeit

Oberstes Z i e l der vorliegenden Arbeit ist, einen Beitrag zur Besetzung der oben aufgezeigten Felder in der wissenschaftlichen Aufarbeitung von Gebietsreform-Maßnahmen in Bayern zu leisten. Die Arbeit erhebt dabei nicht den Anspruch einer absolut vollständigen Totalanalyse, dies würde ihren Rahmen sprengen. Vielmehr werden - neben der Aufarbeitung der Ziele der Gebietsreform - die wirtschaftlichen Effekte der Gebietsreform untersucht, die aufgedeckt und nach dem Verursachungsprinzip[1)] der Gebietsreform zugerechnet werden konnen. Dadurch ist es möglich, ein Gesamtbild über wirtschaftliche Effekte der Gebietsreform zu zeichnen.

Der E r k e n n t n i s f o r t s c h r i t t der vorliegenden Arbeit soll in einem Gesamturteil über die wirtschaftlichen Effekte der Gebietsreform in Bayern im Lichte ihrer Ziele liegen, ergänzt durch Vorschläge zur praktischen Verwertung gewonnener Erkenntnisse.

G e g e n s t a n d der Arbeit sind die wirtschaftlichen Ziele und Effekte der Gebietsreform in Bayern. Der Begriff der "Gebietsreform" steht dabei für die Reform der Landkreise und kreisfreien Städte und die Gemeindegebietsreform.[2)]

W i r t s c h a f t l i c h e Z i e l e sind dabei solche Ziele, die auf eine Veranderung von - für Verwaltungen und Bürger relevante - Kosten- und Nutzentatbestände gerichtet sind.

W i r t s c h a f t l i c h e E f f e k t e setzen sich zusammen aus Kosteneffekten und Nutzeneffekten.

K o s t e n effekte der Gebietsreform sind solche Wirkungen, die zu Kosten[3)] führen. Als Kosten wird dabei auch Mindernutzen betrachtet.

Als N u t z e n effekte gelten solche Wirkungen, die zu Nutzen führen; zu ihnen zählen auch Minderkosten.

1) Zum Verursachungsprinzip i.R.d. Arbeit vgl. S. 104 d. A.

2) Zur naheren Bestimmung dieser beiden Hauptphasen der Gebietsreform vgl. S. 32 ff. d. A.

3) Der Kosten c h a r a k t e r wird an den Stellen der Arbeit, wo dies erforderlich erscheint, jeweils diskutiert und belegt.

Dabei ist es zunächst unerheblich, w o diese Kosten- und Nutzeneffekte eintreten. Die Betrachtungen können sich deshalb auch nicht auf Kosten und Nutzen beschränken, die im Bereich kommunaler Verwaltungen[1] aufgetreten sind bzw. auftreten. Begreift man die Gebietsreform nämlich als Reformakte im Bereich der kommunalen Verwaltung, so müssen neben den Kosten und Nutzen für die Kommunen als Körperschaften auch Kosten und Nutzen berücksichtigt werden, die durch externe Effekte dieser Reformakte entstehen bzw. entstanden sind, mithin also Kosten und Nutzen für den Bereich der Kommunen als Gemeinwesen und für den außerkommunalen Bereich.[2] Angesprochen sind hiermit vor allem soziale Kosten und sozialer Nutzen, darüber hinaus aber auch nicht mehr greifbare Kosten und Nutzen.[3]

Wegen dieser notwendigen, weitgefaßten Sichtweise wirtschaftlicher Effekte ist es auch nicht möglich, den "Kosten" ihren engen Gegenbegriff, den "Ertrag", gegenüberzustellen. Sie erfordert vielmehr den weiterreichenden Gegenbegriff des "Nutzens".

Als wirtschaftliche Effekte werden in der Literatur faßt ausschließlich und in der vorliegenden Arbeit zu einem wesentlichen Teil die Folgen bzw. die Auswirkungen der Gebietsreform angesehen, weswegen

---

1) Unter kommunalen Verwaltungen werden hier die Kreisverwaltungen und gemeindlichen Verwaltungen verstanden, wobei auf folgende Besonderheiten hinzuweisen ist: Als Kreisverwaltungen sollen die Landratsämter gelten. Streng genommen, lassen sich innerhalb der Landratsämter ein kommunaler und ein staatlicher Bereich - das Landratsamt als untere Staatsbehörde gesehen - unterscheiden. Trotz dieser an sich notwendigen Differenzierung genügt es und ist es für die Zwecke der vorliegenden Arbeit möglich, das Landratsamt als kommunale Verwaltung zu bezeichnen. Als gemeindliche Verwaltungen gelten Verwaltungen von kreisangehörigen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften; zu den kommunalen Verwaltungen gehören aber auch die Verwaltungen der kreisfreien Städte, die wegen ihrer Kreisfreiheit einen besonderen Rang zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen einnehmen. Zur Nichtberücksichtigung des kommunalen Bereichs der Bezirksverwaltungen vgl. S. 31 f. d. A.

2) Zu den Begriffen der "Kommunen als Körperschaften", der "Kommunen als Gemeinwesen" und des "außerkommunalen Bereichs" vgl. S. 159 d. A.

3) Vgl. hierzu S. 102 d. A.

in dieser Hinsicht bei den Kosten genauer von F o l g e kosten zu sprechen ist.[1] Daneben müssen aber auch die K o s t e n f ü r d i e V o r b e r e i t u n g u n d D u r c h f ü h r u n g der Gebietsreform Gegenstand einer Aufarbeitung unter wirtschaftlichem Aspekt sein. Diese Kosten müssen ausdrücklich als Bestandteil wirtschaftlicher Effekte angesehen werden. Dadurch hebt sich die vorliegende Arbeit in einem - wie sich zeigen wird - wesentlichen Punkt von der bisherigen wissenschaftlichen Aufarbeitung ab, die hierin ein erhebliches Defizit aufweist.

3.2. Zu den Grenzen der Arbeit

Mit der Beschreibung des Gegenstandes der Arbeit sind quasi auch bereits die inhaltlichen Grenzen der Arbeit aufgezeigt. So werden beispielsweise "weitere Ziele" der Gebietsreform nur am Rande behandelt.[2] Auf weitere als wirtschaftliche Effekte können allenfalls Hinweise gegeben werden. Hervorgehoben muß nochmals die Beschränkung auf die G e b i e t s r e f o r m werden, da es wegen der Verzahnungen mit anderen Teilen der Verwaltungsreform[3], insbesondere mit der Funktionalreform[4], leicht zu Verwischungen kommen könnte. Der Gebietsreform kommt auch innerhalb der gesamten Reformen "als Kernstück der Vorrang zu"[5].

Die m e t h o d i s c h e n Grenzen der Arbeit werden später noch im einzelnen gewürdigt[6], ebenso die Grenzen der Arbeit hinsichtlich des

1) Vgl. dazu S. 159 ff. d. A.

2) Vgl. S. 70 ff. und 286 ff. d. A.

3) Vgl. dazu S. 38 ff. d. A.

4) Vgl. S. 29 d. A.

5) StMI (Neugliederung, 1972), S. 49; es handelt sich hierbei um die Begründung zum "Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke" vom 27.12.1971, GVBl 1971 S. 493 ff.; diese Gesetzesbegründung wird - ihrer häufigen Nennung wegen - im folgenden kurz zitiert mit: StMI (Neugliederung, 1972), Seitenangabe.

6) Vgl. S. 100 d. A.

absoluten oder relativen Charakters der Beurteilungen, wie er sich aus den zunächst möglich erscheinenden, grundlegenden Vorgehensweisen der Untersuchung[1] ergibt. Sie sollen hier nur mit wenigen grundsätzlichen Bemerkungen aufgezeigt werden.

Oben wurde bereits gesagt, daß d i e jenigen wirtschaftlichen Effekte untersucht werden, die aufgedeckt werden konnten und nach dem Verursachungsprinzip der Gebietsreform zurechenbar sind.[2] Für die Grenzen der Arbeit muß daher deutlich herausgestellt werden, daß die Validität der Ergebnisse stets unter dem Vorbehalt der Vollständigkeit aufgedeckter und erfaßter wirtschaftlicher Effekte steht.

Eine weitere Grenze der Arbeit liegt dort, wo sich Ergebnisse einer rein wirtschaftlichen Beurteilbarkeit entziehen und dem Bereich politischer Wertungen anheim gestellt werden müssen. Als Beispiel hierfür mag die Frage gelten, ob es "richtig" oder "falsch", "gut" oder "schlecht" ist, wenn zwar die Kommunen durch die Gebietsreform mehr Leistungen für die Bürger zu erbringen vermögen, die Bürger dafür aber auch auf Dauer mit höheren Kosten belastet werden. Ob damit beispielsweise mehr oder weniger "Gemeinwohl" verbunden ist, hängt bereits wieder von der politischen Wertung dessen ab, was "Gemeinwohl" ist.[3]

Schließlich muß wohl auch für die Grenzen dieser Arbeit gelten, was Eichhorn und Siedentopf für ihre Arbeit über Effizienzeffekte der Verwaltungsreform festgestellt haben: "Der Weg, der hier gewählt worden ist, besteht in einer vorsichtigen Gegenüberstellung positiver und negativer Teilergebnisse, in einem Aufzeigen gewisser Entwicklungstendenzen, in einer verbalen Beurteilung imponderabler Effekte und letztlich in einer kommentierenden Zusammenfassung der so gewonnenen Einzelerkenntnisse."[4]

---

1) Vgl. S. 18 f. d. A.

2) Vgl. S. 14 d. A.

3) Vgl. z.B. über den Zusammenhang Gemeinwohl - Leistungsfähigkeit Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 13.

4) Eichhorn, P./Siedentopf, H., a.a.O., S. 40.

4. Vorgehensweise der Untersuchung

4.1. Allgemeine Verfahrensfragen

Zur Beurteilung wirtschaftlicher Effekte der Gebietsreform und insbesondere im Lichte der Ziele der Gebietsreform sind zwei grundlegende Vorgehensweisen denkbar:

a) Der Zustand bzw. die Entwicklung n a c h erfolgter Reform wird entweder mit dem Zustand v o r der Reform verglichen oder mit der Entwicklung, welche die Kommunen bzw. die reformierten Körperschaften o h n e die Gebietsreform genommen hätten.

b) Es werden die Kosten- und Nutzeneffekte als solche herangezogen und einander gegenübergestellt.

Mit b e i d e n Vorgehensweisen kann man zu einer Beurteilung der Effekte kommen, auch im Lichte der Ziele der Gebietsreform, wenngleich mit folgendem Unterschied: Der Vergleich im Falle a) kann grundsätzlich absolute Ergebnisse zeitigen, indem der Zustand vor der Reform bzw. die Entwicklung ohne Gebietsreform als absolute Bezugsgröße herangezogen wird. Demgegenüber kann im Falle b) durch die Gegenüberstellung der Entwicklungen auf der Kosten- und Nutzenseite ein relatives Urteil nur darüber gefällt werden, wie sich dieses Verhältnis insgesamt entwickelt hat und wie es im Lichte der Ziele der Gebietsreform zu veranschlagen ist.

Der Vorgehensweise a) stellen sich jedoch erhebliche Probleme entgegen. Für einen reinen Vergleich eines Z u s t a n d e s n a c h der Reform mit dem Zustand v o r der Reform fehlt die Beschreibbarkeit des Zustandes vor der Reform. Ein derartiger Versuch würde an der schmalen Datenbasis[1] scheitern. Zum Problem des Vergleichs der E n t w i c k l u n g n a c h der Reform mit einer - fiktiven - Entwicklung o h n e Gebietsreform führt Köstering treffend aus: "Sie[2] kann nicht einfach den Zustand der Gemeinden und Kreise vor der Reform ... mit dem heutigen Zustand vergleichen, weil die Frage nicht zu beantworten ist, wie sich die kommunale Selbstverwaltung in den

1) Vgl. dazu S. 100 f. d. A.

2) Gemeint ist eine Untersuchung der Gebietsreform, A. d. Verf.

letzten Jahren weiter entwickelt hätte, wenn man - unter gleichzeitiger Berücksichtigung aller aufgabenmäßigen und finanziellen Veränderungen - auf eine Gebietsreform verzichtet oder andere Konzeptionen ververwirklicht hätte".[1] Als Ausweg aus diesem Dilemma wird das Verfahren der "fiktiven Vergangenheit"[2] vorgeschlagen. Als "fiktive Vergangenheit" wird dabei die Entwicklung in der Vergangenheit verstanden, wie sie sich fiktiv o h n e die Durchführung der Gebietsreform ergeben hätte. Ein solches Verfahren muß grundsätzlich als problematisch[3] und insbesondere für Bayern[4] und i. R. d. vorliegenden Arbeit als nicht praktikabel angesehen werden.

1.2. Instrumentelles Vorgehen

Zur Gewinnung des Materials für die vorliegende Arbeit wurde vom Verfasser zunächst eine umfassende L i t e r a t u r a n a l y s e vorgenommen. Einen zeitlichen wie auch inhaltlichen Schwerpunkt bildete dann die D o k u m e n t e n a n a l y s e , die vor allem empirisches Material erbrachte. Ergänzt und abgerundet wurde die bis dahin gewonnene Materialbasis durch die Methode der Befragung, wobei zahlreiche E x p e r t e n g e s p r ä c h e im Vordergrund standen. Als hilfreich erwies sich ferner für die gesamte Arbeit die B e o b a c h t u n g .

Literaturanalyse

Zur Gewinnung eines möglichst vollständigen Hintergrundes zur Beleuchtung und Untersuchung des vorliegenden Themas wurde zunächst die Literatur analysiert und für Zwecke der vorliegenden Arbeit aufbereitet, die sich der Vorbereitung der Gebietsreform widmete[5] sowie

---

1) Köstering, H. (Erfolge und Kosten, 1983), S. 111.

2) Vgl. Thiede, W., a.a.O., S. 35 sowie Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 27 f.

3) Vgl. Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 83.

4) Vgl. Frey, H. (Die finanziellen Auswirkungen, 1978), S. 28 sowie Gespräch Gebhard, Regierung von Oberbayern, 27.6.1984.

5) Vgl. S. 2 ff. d. A.

die Literatur, welche bis zum Abschluß der vorliegenden Arbeit zur Aufarbeitung der Gebietsreform-Maßnahmen vorgelegt wurde[1]. Abgerundet wurde die Literaturanalyse durch das Studium des Schrifttums über Nachbargebiete der Gebietsreform, etwa andere Verwaltungsreformen sowie über methodische Fragen im weitesten Sinn, die bei der Befassung mit dem vorliegenden Gegenstand auftreten.
Die deutschsprachige Literatur bildete hierfür einen hinreichenden Fundus. Der Schwerpunkt lag allerdings - was die Befassung mit der Gebietsreform selbst betrifft - eindeutig in "außerbayerischer" Literatur, was nach den oben getroffenen Feststellungen über Vorbereitung und Aufarbeitung der Gebietsreform in Bayern[2] nicht verwundert.

Dokumentenanalyse
Die Dokumentenanalyse erfolgte hauptsächlich im Bayerischen Landtag und im Bayerischen Staatsministerium des Innern.
Im Bayerischen Landtag wurden alle gebietsreformrelevanten Vorgänge ausgewertet. Diese fanden sich zum einen in vielen Landtagsdrucksachen, zum anderen in Protokollen über Verhandlungen - hauptsächlich - des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen sowie des Plenums.
Die Auswertung der Dokumente im Bayerischen Staatsministerium des Innern erbrachte vor allem e m p i r i s c h e s Material. Ein Analyseschwerpunkt mußte für Zwecke der Gebietsreform auf dieses Ressort gelegt werden, da in seiner Hand die Fäden der gesamten Gebietsreform bayernweit zusammenliefen. Probleme ergaben sich hierbei in zweierlei Hinsicht: Einmal standen viele Unterlagen wegen des Zeitablaufs nach erfolgten Gebietsreform-Maßnahmen schon nicht mehr zur Verfügung, zum anderen waren viele Daten noch in keiner Weise aufbereitet. Die bestehenden Lücken in der Materialbasis mußten deshalb teilweise erst mit mühsamer Kleinarbeit geschlossen werden. Als besonderes Ergebnis der Dokumentenanalyse im Bayerischen Staatsministerium des Innern kann die Gewinnung bisher nicht veröffentlichter Daten, Schriftsätze und

1) Vgl. S. 5 ff. d. A.
2) Vgl. S. 10 ff. d. A.

interner Untersuchungen angesehen werden. Soweit zitierfähig, gingen sie in die vorliegende Arbeit ein und wurden als eingebundene oder lose Anlage angefügt.
Für den Fortgang der Arbeiten war es auch förderlich, daß im Bayerischen Staatsministerium des Innern die gesamte für die Gebietsreform relevante Rechtsprechung zur Einsichtnahme zur Verfügung stand.
Eine weitere Dokumentenanalyse erfolgte - jedoch in weit geringerem Umfang, weil nicht so ergiebig - beim Bundesministerium des Innern, bei anderen Bayerischen Staatsministerien, beim Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung sowie bei Kommunalverwaltungen. Auch das dabei gewonnene Material wurde nur soweit zitierfähig verwendet und nachgewiesen.

Befragung

Der Schwerpunkt i. R. d. Befragung lag bei zahlreichen Expertengesprächen. Als Experten standen dabei solche Partner zur Verfügung, die selbst maßgeblich an Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform teilhatten oder von den Auswirkungen der Gebietsreform betroffen sind oder waren bzw. darüber Erfahrungen besitzen. Vor allem handelte es sich um gebietsreformerfahrene Beamte bzw. öffentlich Bedienstete, Vertreter kommunaler Spitzenverbände, Kommunal- und Landespolitiker sowie Vertreter von Parteien. Die relativ meisten Expertengespräche wurden im Bayerischen Staatsministerium des Innern geführt. Befragt wurden auch Vertreter sämtlicher Bezirksregierungen.
Die Expertengespräche erfolgten teils vor Ort, teils durch das Telefon. Wurde das Medium Telefon gewählt, wurde dem Gesprächspartner zuvor die Liste der Gesprächspunkte und der Fragen zugestellt. Die Erfahrung hat gezeigt, daß beim Telefongespräch ein wesentlich strafferer Gesprächsverlauf möglich ist, ohne daß die Substanz der erzielten Ergebnisse im geringsten leidet. Die Ergebnisse der Expertengespräche wurden zunächst im Gesprächsverlauf durch stenographische Notizen festgehalten, die unmittelbar nach Gesprächsende in ein Protokoll umgesetzt wurden. Die Protokolle sind der Arbeit als eingebundene Anlage angefügt und chronologisch geordnet.[1)]

---

1) Sowohl Expertengespräche vor Ort als auch durch das Telefon sind in den Protokollen und in Zitaten als "Gespräche" bezeichnet; so-

Ein kleinerer Teil der Fragestellungen konnte auch im Wege der Korrespondenz geklärt werden. Die Antwortschreiben sind ebenfalls als eingebundene Anlagen der Arbeit angefügt und chronologisch geordnet.
Bei der gesamten Befragung konnte ein hohes Maß an Hilfsbereitschaft und Aufgeschlossenheit für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand festgestellt werden.

Beobachtung
Der Arbeit kam zugute, daß der Verfasser durch jahrelange intensive kommunalpolitische Tätigkeit die Gebietsreform von ihrer Konzeption an, über ihre Durchführung und die "Nachkorrektur"[1] bis hin zu ihren zahlreichen Folgeproblemen und deren Bewältigung miterlebt und eingehend kennengelernt hat. Damit waren vielfältige Beobachtungen verbunden, die in die Arbeit einfließen konnten. Rein subjektive Wertungen wurden vom Verfasser ausgeschlossen oder als solche gekennzeichnet.

4.3. Zum Verlauf der vorliegenden Arbeit

Im Teil A der Arbeit werden zunächst die veränderten Aufgabenstellungen für Kommunen als Ausgangspunkte der Gebietsreform, die Stellung der Gebietsreform im Gefüge der Verwaltungsreform und schließlich ihr Ablauf dargestellt. Damit ist auch eine wertvolle Grundlegung für das Vorgehen und das Verständnis der weiteren Arbeit verbunden.
Eine wesentliche Grundlage für die gesamte Untersuchung bilden dann die Kriterien, Richtwerte und Ziele der Gebietsreform. Die Ziele werden zusammengeführt und ihre Beziehungen untereinander diskutiert.
Eine weitere wichtige Grundlage - gerade für das methodische Verständnis im weiteren Vorgehen - liefert die Darstellung der Mittel der Gebietsreform. Eine vorläufige Kritik an Zielgebung und Durchführung schließt den Teil A ab.
Die Untersuchung der wirtschaftlichen Effekte der Gebietsreform im

weit es sich um ein Gespräch durch das Telefon handelte, ist dies im jeweiligen Protokoll vermerkt.

1) Zur Bedeutung der Anführungszeichen vgl. S. 32 d. A., Fußnote 7.

Teil B der Arbeit wird durch die Klärung methodischer Fragen und die Entwicklung eines Instrumentariums speziell für die Gemeindegebietsreform eingeleitet. Für dieses zur Untersuchung der Gemeindegebietsreform entwickelte Instrumentarium konnte nirgendwo in der Literatur ein gleiches oder auch nur ähnliches Vorgehen gefunden werden. Dieses Instrumentarium erlaubt es, phasenspezifische Besonderheiten innerhalb der Gemeindegebietsreform herauszuarbeiten.[1)]
Den ersten Block wirtschaftlicher Effekte bilden organisatorische Vorbereitungs- und Durchführungskosten der Gebietsreform. Ihnen schließt sich der Bereich der Folgekosten an. Der letzte Block wirtschaftlicher Effekte stellt Wirkungen der Gebietsreform dar, die Nutzen bedeuten.
Am Ende des Teils B der Arbeit werden die bis dahin gewonnenen (Teil-) Ergebnisse zusammengefaßt, gewertet und kommentiert. Dabei wird insbesondere der Versuch unternommen, die Kosten zum einen bestimmten Reformphasen zuzurechnen, zum anderen auf Kostenstellen, das heißt auf den Ort ihres Anfalls, und auf ihnen kausal zurechenbare Nutzenarten als "Kostenträger". Dem folgt der Versuch einer Beurteilung der Zielerreichung in ausgewählten Bereichen. Am Ende stehen jeweils zusammenfassende Beurteilungen für Kreis- und Gemeindegebietsreform.
Im Teil C der Arbeit werden schließlich aus den gewonnenen Ergebnissen Konsequenzen für die Praxis in Politik und Verwaltung gezogen. Dabei ist es möglich, die Kritik, die am Ende des Teils A nur vorläufigen Charakter besitzt, im Detail einfließen zu lassen. Für die Umsetzung in der Praxis werden Vorschläge unterbreitet.

5. Zur Berechtigung der Arbeit

Die Berechtigung der vorliegenden Arbeit wurde an mehreren Stellen des Vorworts und der Einführung bereits untermauert. Die einzelnen Argumente sind im folgenden zusammengefaßt:

1. Die Thematik der vorliegenden Arbeit besitzt hohe Aktualität: Im Jahr 1984 wurden die letzten finanziellen Mittel zur Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse i. R. d. Gemeindegebietsre-

---

1) Vgl. S. 105 ff. d. A. Hier ist jedoch auf eine oberflächliche, grobe 3-Phasen-Einteilung hinzuweisen, die Zingg in nur wenigen Sätzen und unter anderem disziplinären Aspekt vorgenommen hat. Ihr kann für die vorl

form ausgereicht.[1] Im Jahr 1985 wird bereits der "Entwurf eines Zweiten Gesetzes über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften"[2] vorgelegt, womit eine neue Gangart nach abgeschlossener Gebietsreform eingeschlagen wird. Zwischen diesen beiden Vorgängen kommt der vorliegenden Arbeit eine Art "Bilanzcharakter" zu.

2. Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Gebietsreform ist in Bayern bisher nur mosaikartig erfolgt und weist noch große, unbesetzte Felder auf.[3]
3. Als neuen, in der bisherigen - auch außerbayerischen - Aufarbeitungsliteratur zur Gebietsreform so gut wie nicht gewürdigten Gegenstand bringt die vorliegende Arbeit die Kosten für die Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform ein, die - wie sich zeigen wird - von erheblichem Ausmaß sind.
4. In der Literatur bisher unbekannt und deshalb neu ist das für die Aufarbeitung der Gemeindegebietsreform entwickelte Instrumentarium zur Ermittlung phasenspezifischer Besonderheiten, welches Rückschlusse auf die Eignung gewählter Mittel der Gebietsreform zuläßt.[4]
5. Methoden und Feingliederungen der vorliegenden Arbeit liefern ihrerseits ein "Werkzeug" für weitere Beiträge zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der Gebietsreform in Bayern.
6. Der materielle Gehalt der gewonnenen Ergebnisse[5] kann als Erkenntnisfortschritt bezeichnet werden, der einen Beitrag zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der Gebietsreform in Bayern leistet. Durch ihre Ergebnisse gewinnt die Arbeit Relevanz für die Praxis in Politik und Verwaltung.

gende Arbeit schon deshalb keine Relevanz abgewonnen werden; vgl. Atteslander,P./Zingg,W., a.a.O., S.53.

1) Vgl. StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 3.

2) Vgl. StMI (Entwurf, 1984); vgl. dazu S. 300 d. A., Fußnote 4.

3) Vgl. S. 13 d. A.

4) Vgl. S. 105 ff. d. A.

5) Im wesentlichen zusammengefaßt auf S. 288 f. und 323 ff. d. A.

TEIL A: AUSGANGSPUNKTE, ZIELE UND MITTEL DER GEBIETSREFORM

1. Veränderte Aufgabenstellungen für Kommunen als Ausgangspunkte der Gebietsreform

Die kommunale Gliederung Bayerns[1], wie sie bis zur Kreis- und Gemeindegebietsreform der 70er Jahre in Bayern bestand, ging im wesentlichen auf gebietliche Neuordnungsmaßnahmen im 19. Jahrhundert zurück. Für die Gemeinden waren dies die Reform-Maßnahmen des Bayerischen Ministers Graf Montgelas in den Jahren 1808 und 1818[2], die "über 40.000 Städte, Märkte, Gemeinden, Dörfer und Weiler zu etwa 7.300 neuen Gemeinden"[3] formten. Für die Landkreise führten die Neugliederungsmaßnahmen der Jahre 1852 und 1862 zu den seinerzeitigen 142 Bezirksämtern, die als Vorläufer der späteren Landkreise betrachtet werden können.[4]

Obwohl die kommunale Gliederung bis zur Gebietsreform ab dem Jahr 1969 im wesentlichen die Neuordnungsergebnisse des 19. Jahrhunderts widerspiegelte[5], haben sich die Umweltbedingungen für Kommunen sowie die Struktur der Nachfrage nach kommunalen Leistungen erheblich gewandelt.

---

1) Gemeint ist damit die Gliederung in Gemeinden und Landkreise; zur begrifflichen Klärung sei hier folgendes gesagt: "Kommune" wird gebraucht als Oberbegriff für alle Gebietskörperschaften unterhalb der Bezirke, also kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise. Dabei wird "Gemeinde" nicht im umgangssprachlichen Sinne verwendet, in dem etwa zwischen "Gemeinde" und "Stadt" unterschieden wird. Als "Gemeinden" sind hier alle kreisangehörigen Gebietskörperschaften gemeint, auch wenn sie den Status einer Stadt haben; kreisfreie Städte werden als solche bezeichne

2) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 1.

3) Ebenda, S. 2.

4) Vgl. ebenda, S. 1 f.; vgl. auch Landkreisverband Bayern (Die bayerischen Landkreise, 1980), S. 37 ff. sowie StMI (Neugliederung, 1972), S. 43.

5) Die Montgelas'schen Reformen ergaben im Jahr 1818 ca. 7300 Gemeinden, zu Beginn der Gemeindegebietsreform betrug die Zahl 7.073 (per 1.1.1969); bei den Landkreisen steht der Zahl von 142 Bezirksämtern im Jahr 1862 die Zahl von 143 Landkreisen vor der Kreisreform gegenüber; vgl. dazu Reigl, O./Schober, J./ Skoruppa, G., a.a.O., S. 2.

Darüber hinaus legte es die Entwicklung technischer Verwaltungsmittel nahe, über andere Größenordnungen kommunaler Einheiten nachzudenken, die deren Einsatz erst ermöglichten, um damit auch den gewandelten Umweltbedingungen und der Struktur der Nachfrage Rechnung zu tragen.[1)]

Eine entscheidende Bedeutung kommt diesbezüglich den gewachsenen Ansprüchen an die Aufgabenerfullung der Gemeinden zu. Oettle fuhrt dies grundsätzlich "auf kulturelle, zivilisatorische und technisch-produktionsökonomische Fortentwicklungen einerseits und auf gesellschafts- und wirtschaftsordnungspolitische Veränderungen andererseits" zurück, wobei "beiderlei Ursachengruppen doch tatsächlich ineinander verflochten"[2)] sind.
Hüttl faßt als Gründe hierfür eine "sich ständig steigernde Industrialisierung", "die immer größer werdende Menschenzahl" und "die technische Entwicklung des Verkehrs"[3)] zusammen.
Reigl u.a. und Deimer stimmen darin überein, daß sich der Charakter kommunaler Verwaltungen von der Ordnungsverwaltung zur Leistungsverwaltung entwickelt hat.[4)] Die Ausweitung der öffentlichen Aufgabenerfüllung, welche die Vorhaltung einer differenzierten Infrastruktur verlangt, sei aber "nicht Folge eines hemmungslosen Machtstrebens des Staates und der Kommunen, sondern Ausdruck grundlegender Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft"[5)]. Beispielhaft nennen Reigl u.a. hier die Auflösung der Großfamilie sowie die Berufstätigkeit der Ehefrau, was das Tätigwerden der öffentlichen Hand in Form von Alten- und Pflegeheimen sowie Kindergärten erforderlich mache.[6)]

1) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 483 ff.

2) Oettle, K. (Wachsende Ansprüche, 1972), S. 2.

3) Hüttl, A. (Verwaltung, 1965), S. 409.

4) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 11 f. sowie Deimer, J. (Öffentliche Aufgabenreform, 1978), S. 97; vgl. auch StMI (Neugliederung, 1972), S. 43: "Die im Vordergrund stehende Aufgabe des modernen Staatswesens ist damit nicht mehr die Ordnungsaufgabe, sondern die Daseinsvorsorge." Besser wäre hier nach Meinung d. Verf. zu formulieren: "... ist damit nicht mehr a l l e i n die Ordnungsaufgabe, ..."

5) Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 12.

6) Vgl. ebenda.

Sogar der Vorwurf des "Konsumterrors gegenüber dem Bürger" wurde erhoben.[1] Man habe sich mit öffentlichen Leistungen geradezu angebiedert und dadurch "einen mächtigen Treibsatz zugunsten der Zentralisierung gezündet"[2].

Die dadurch "sich ständig vergrößernde Kluft zwischen den Anforderungen, die sich hinsichtlich der Aufgabenerfüllung stellten, und der Art und Weise, wie Selbstverwaltungsaufgaben tatsächlich wahrgenommen wurden, mußte die Institution der kommunalen Selbstverwaltung selbst gefährden"[3]. Als entscheidende Mängel nennen Reigl u.a. die Leistungs- und Verwaltungsschwäche, denen mit Hilfe der Gebietsreform entgegengetreten werden sollte.[4]

Von den gewandelten erweiterten Aufgabenstellungen der Kommunen wird im allgemeinen die Notwendigkeit abgeleitet, die Verwaltung und besonders die territoriale Gliederung zu reformieren.

"Die Organisation der öffentlichen Verwaltung muß sich den gewandelten Bedürfnissen der Gesellschaft anpassen, damit der Staat seiner weitgehend veränderten Aufgabenstellung gerecht werden kann. Daher ist es nötig, die staatliche und kommunale Verwaltung in ihren verschiedenen Aspekten, ihrer Gebietsgliederung, ihren Funktionen und ihren Techniken zu überprüfen."[5]

Oettle spricht in diesem Zusammenhang auch von "Anpassungsrückstand" und "Disproportionalität komplementärer Zweige der öffentlichen Poli-

---

1) Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 18.

2) Ebenda.

3) Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 14; vgl. auch Gespräch Reigl, StMI, 31.3.1982: Vor allem wurde mit der Gemeindegebietsreform bezweckt, die Gemeinden deswegen zu stärken, damit sie die schon bestehenden Aufgaben erst richtig erfüllen können, geschweige denn neue über die Funktionalreform zu übernehmen.

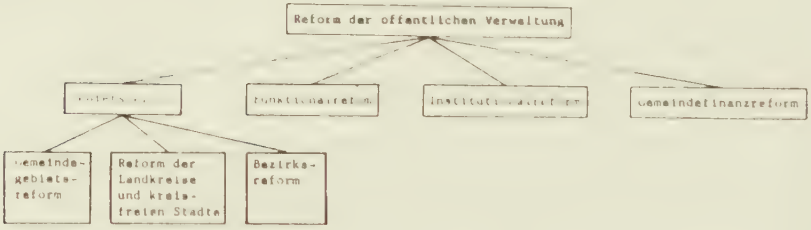
4) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 14 f.; eine zusammenfassende Aufzählung wesentlicher Mängel von Verwaltungen vor Gebietsreform-Maßnahmen findet sich bei Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 96 f.

5) StMI (Neugliederung, 1972), S. 44; zu dieser Problematik vgl. ferner für viele: Morell, P. (Was kostet die Verwaltung?, 1973), S. 17; Hüttl, A. (Verwaltung, 1965), S. 408; Stern, K. (Verwaltungsreform, 1968), S. 854 f.

tik" als Reformanlässe.[1] Unter "Anpassungsrückstand" ist dabei der Fall zu verstehen, daß "Zustände ... nicht oder unzureichend an eingetretene spontane, politisch nicht beeinflußte Änderungen von Bedürfnissen angepaßt worden"[2], unter "Disproportionalität komplementärer Zweige der öffentlichen Politik" der Fall, daß Zustände "nicht oder unzureichend an politisch herbeigeführte oder beeinflußte Bedürfnisänderungen angepaßt worden"[3] sind.
Dabei sei für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand die Frage dahingestellt, ob und inwieweit die Bedürfnisänderungen, welche Anlässe zur Gebietsreform wurden, spontan eingetreten und politisch herbeigeführt oder beeinflußt wurden.

2. Die Gebietsreform im Gefüge der Verwaltungsreform und ihr Ablauf

Die Gebietsreform in Bayern war Teil eines umfassenden Reformwerkes für die Verwaltung. Übersicht 1 stellt schematisch den Aufbau dieses Gesamtreformwerkes der öffentlichen Verwaltung dar.



Übersicht 1: Die Einbettung der Gebietsreform in die gesamte Reform der öffentlichen Verwaltung

1) Vgl. Oettle, K. (Ökonomische Ansätze, 1978), S. 31 f.
2) Ebenda, S. 31.
3) Ebenda, S. 31 f.

Gebietsreform, Funktionalreform, Institutionalreform und Gemeindefinanzreform ergeben ihren Sinn und erfüllen ihren Zweck nicht jeweils für sich allein, sondern im Zusammenwirken.

Auf das Zusammenwirken von Gebietsreform und Funktionalreform weist die Begründung zum "Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke" hin: "Funktionalreform und Gebietsreform stehen in einem inneren Zusammenhang. ... Bei den anstehenden Reformentscheidungen kommt der kommunalen Gebietsreform als Kernstück der Vorrang zu."[1)]
Auf die mögliche Übertragung von Aufgaben im Sinne einer Funktionalreform infolge der Kreisreform wird in der Begründung zum 2. Stärkungsgesetz hingewiesen: "Die Vergrößerung der Landkreise und die Stärkung ihrer Verwaltungskraft durch die kommunale Gebietsreform kommt auch den Landratsämtern als Staatsbehörden zugute.
Die Verwaltungskraft der staatlichen Kreisverwaltungsbehörde wird gestärkt; die Behörde kann zusätzliche, bisher von der höheren und ortsfernen Verwaltungsbehörde (Regierung) wahrgenommene Aufgaben übernehmen."[2)]
Auch in der Literatur und in anderen Bundesländern wird der enge Zusammenhang immer wieder betont.[3)]

Die Bayerische Staatsregierung erklärte auch die Institutionalreform zu einem Teil der Verwaltungsreform: "Die Verwaltungsreform soll sich auf alle Ebenen und Träger der öffentlichen Verwaltung erstrecken; sie ist Gebietsreform, Institutionalreform und Funktionalreform."[4)]

---

1) StMI (Neugliederung, 1972), S. 49.

2) Begründung zum Entwurf eines "2. Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung", Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1007, S. 6.

3) Vgl. dazu für viele: Bayerischer Gemeindetag (Geschäftsstelle) (Mehr Freiraum, 1978), S. 162; Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 7; o.V. (Einschränkungen der Selbstverwaltung, 1982), S. 10; o.V. (Funktional- und Gebietsreform sind nicht zu trennen, 1970), S. 1 f.; Rothe, K.-H. (Gebietsreform zwingt, 1975), S. 363 ff.; Unruh, G. v. (Betrachtungen, 1971), S. 439; Landtag Rheinland-Pfalz, 8. Wahlperiode, Drs. 8/3344.

4) Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13/ S. 1.

Zentrales Anliegen der Institutionalreform war die Verwirklichung der Grundsätze der Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung.[1)]

An dieser Stelle ist auch auf den Zusammenhang zwischen der Verwaltungsreform - und hierdurch der Gebietsreform - mit Landesentwicklung und Raumordnung hinzuweisen. Das Landesentwicklungsprogramm Bayern führt die Reform der Verwaltung unter den fachlichen Zielen an.[2)] Auch die Rechtsprechung weist in einem Urteil ausdrücklich auf diesen Zusammenhang hin: "Bei der Durchführung der Gebietsreform in Bayern sind auch die für den kommunalen Bereich rechtlich relevanten Elemente der Raumordnung und Landesplanung in besonderem Maße zu berücksichtigen."[3)]
Das Bayerische Staatsministerium des Innern empfiehlt, die gemeindliche Neuordnung an den durch die Landesplanung geschaffenen Strukturen zu orientieren: "Vorhandene oder zu entwickelnde Zentrale[4)] Orte der unteren Stufen ... stellen einen besonders geeigneten Ansatzpunkt für die gemeindliche Neuordnung dar. Sie sollten, wenn nicht zwingende Gesichtspunkte entgegenstehen, möglichst mit den Gemeinden ihres Versorgungsnahbereiches zu einem Verwaltungsraum zusammengefaßt werden."[5)]

Als Grundlage zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft, die auch ein

1) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13 S. 4.

2) Vgl. ebenda, 13/S. 1 ff.

3) VGH München, Beschl. v. 5.7.1977 - Nr. 28 V/76, veröff. in: NJW, 1978, Heft 15, S. 773.

4) Großschreibung im Original, A. d. Verf.

5) StMI-MABl 1971 S. 847; über den Zusammenhang von Gebietsreform und Landesentwicklung und Raumplanung vgl. auch Schneider, Th. (Landesplanung und kommunale Neuordnung, 1970), S. 195 ff.; Unruh, G. v., a.a.O., S. 439; umgekehrt beschreibt Schmitt-Glaeser die "Folgewirkungen der kommunalen Gebietsreformen für die Raumordnung und Landesplanung", vgl. Schmitt-Glaeser, W., a.a.O., S. 135 ff.; zur wissenschaftlichen Aufarbeitung von Gebietsreform-Maßnahmen im Zusammenhang mit der Raumordnung vgl. allgemein S. 8 d. A. sowie als konkretes bayerisches Beispiel Studiengruppe für Sozialforschung E.V. (Bedeutung für das Bau- und Wohnungswesen, 1973).

Ziel der Gebietsreform war[1], wurde im Jahr 1969 die Gemeindefinanzreform durchgeführt. Sie "sollte eine wesentliche Verbesserung der Gemeindeeinnahmen bewirken"[2].
Wenn auch die Gemeindefinanzreform im Landesentwicklungsprogramm nicht unter dem Stichwort der Reform der Verwaltung erscheint[3], so ist sie dennoch im Zusammenhang mit dieser und damit der Gebietsreform zu sehen, da sie über die Stärkung der kommunalen Finanzkraft einen Beitrag zur ordnungsgemäßen Erfüllung kommunaler Aufgaben leisten wollte: "Vor allem aber ist es Ziel der Reform, das Gemeindefinanzsystem zu verbessern. Es muß so ausgestaltet werden, daß unter Angleichung der bisherigen Steuerkraftunterschiede alle Gemeinden die Möglichkeit erhalten, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft auf der Grundlage einer gesicherten Finanzausstattung zu erfüllen."[4] Ähnlich äußert sich auch der Bayerische Gemeindetag: "Gebietsreform, Funktionalreform und Finanzausstattung der Gemeinden gehören zusammen, soll das Ziel der Staatsregierung, die Lebensverhältnisse auf dem Lande zu verbessern und in Stadt und Land möglichst gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen, erreicht werden."[5]

Die Gebietsreform ihrerseits kann in drei Bestandteile untergliedert werden: die Bezirksreform, die Reform der Landkreise und kreisfreien Städte[6] und die Gemeindegebietsreform.
Eine B e z i r k s r e f o r m wurde nur insoweit durchgeführt, als Neuabgrenzungen infolge der Landkreisreform und der Gemeindegebietsre-

---

1) Vgl. S. 61 f. d. A.

2) Bayer. Staatsministerium der Finanzen (ABC des kommunalen Finanzausgleichs, 1980), S. 38.

3) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13/S. 1 ff.

4) Klein, F. (Aufgaben und Ziele der Finanzreform, 1968), S. 1320; auf die Notwendigkeit einer "umfassende(n) Kommunalfinanzreform als wichtiger Bestandteil der Reorganisation" weist auch Unruh, G. v., a.a.O., S. 438, hin.

5) Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 46.

6) Für die Reform der Landkreise und kreisfreien Städte wird im folgenden der gängige Begriff "Kreisreform" gebraucht.

form erforderlich waren.[1] In seiner Regierungserklärung vom 10. 12. 1974 erklärte der Bayerische Ministerpräsident Alfons Goppel, daß "im Rahmen der Gebiets- und Verwaltungsreform .. die Staatsregierung an der Einteilung des Staatsgebietes in sieben Regierungsbezirke und an deren Gebietsstand"[2] festhalten werde. Aus diesen Gründen ist die Bezirksreform auch nicht Gegenstand der weiteren Erörterungen. Sie sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.[3]

Die Reform der Landkreise und kreisfreien Städte wurde in der Zeit von Herbst 1970 bis 1.7.1972 durchgeführt.[4] Sie trat 1972 in Kraft. Dabei wurde die Zahl der bayerischen Landkreise durch gebietliche Umgliederungsmaßnahmen von 143 auf 71 reduziert, die Zahl der kreisfreien Städte von 48 auf 25.[5]

Die Durchführung der Gemeindegebietsreform geschah zunächst in der Zeit zwischen 1969 und 1978[6], worauf jedoch noch eine "Nachkorrektur"[7] erfolgte. Die Zahl der Gemeinden wurde dabei durch Umgliederungsmaßnahmen[8] von 7.073 auf 2.052 reduziert.[9]

1) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 34.

2) Zitiert nach: Stollreither, K. (Die Verwaltung, 1977), S. 250; dieses Festhalten wurde auch von CSU und SPD neuerdings bestätigt; vgl. Scotland, E. (Rechnungshof durchleuchtet Bezirksregierungen, 1984).

3) Grundlage für die Bezirksreform war das "Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke" v. 27.12.1971, GVBl S. 493 ff.

4) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 35 ff.

5) Vgl. ebenda, S. XI und 44.

6) Vgl. ebenda, S. 38 ff.

7) Die Anführungszeichen sollen auf die fragliche Sinnhaftigkeit des Wortes hindeuten, denn es handelte sich um nichts anderes als um eine Korrektur von Gemeindegebietsreform-Maßnahmen der Amtsphase.

8) Zur Definition des Begriffs "Umgliederungsmaßnahmen" vgl. Fußnote a) der Tab. 1, S. 107 d. A.

9) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 45; vgl. insbesondere Tab. 1, S.106 d. A.

Sie vollzog sich zunächst nach amtlichem Sprachgebrauch[1] in einer Freiwilligkeitsphase und einer Amtsphase. Nach 1978 schloß sich eine weitere Phase, die "Nachkorrektur" an.

Während der Freiwilligkeitsphase wurde den Gemeinden durch verschiedene Mittel ein Anreiz für freiwillige Umgliederungen geboten.[2] Sie endete mit dem 1.1.1976. Dies war der letztmögliche Termin für Gemeinderatsbeschlüsse über Umgliederungen von Gemeinden, wenn diese förderungswürdig sein sollten.[3] Die Zahl der Gemeinden verringerte sich in der Freiwilligkeitsphase von 7.073 auf 4.045 Gemeinden.[4]

In der Amtsphase, deren Beginn mit dem 1.1.1976 festgesetzt werden kann, wurde zunächst die Durchführung der Gemeindegebietsreform auf dem Verordnungswege vorbereitet.[5] Die Amtsphase endete mit dem Inkrafttreten der Verordnungen bzw. der Gemeindegebietsreform am 1. 5. 1978, soweit nicht für Einzelfälle frühere Zeitpunkte bestimmt waren.[6]

In der "Nachkorrekturphase" nach dem 1. 5. 1978 wurden eine Reihe von Umgliederungsmaßnahmen aus der Amtsphase wieder korrigiert. Korrekturen wurden auf zweierlei Arten herbeigeführt: Soweit es sich um Fälle handelte, in denen Mitgliedsgemeinden aus Verwaltungsgemeinschaften wieder entlassen werden wollten, wurden Korrekturen überwiegend vom Bayerischen Landtag beschlossen. Im übrigen befanden die Gerichte, auch in solchen Fällen, in denen es um

---

1) Für den vorliegenden Untersuchungszweck reicht der hier zunächst vorgelegte amtliche Sprachgebrauch nicht aus. Vielmehr bedarf es später eines differenzierten Sprachgebrauchs für die Phasen der Gemeindegebietsreform; vgl. dazu S. 105 ff. d. A.

2) Vgl. S. 89 f. d. A.

3) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 38 sowie StMI-MABl 1971 S. 845.

4) Vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2083, S. 5.

5) Eine Zusammenstellung der diesbezüglichen Rechtsverordnungen findet sich bei Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 38 ff.

6) Vgl. ebenda, S. 42; vgl. auch Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 11.

die Wiederherstellung der politischen Selbständigkeit bereits eingemeindeter ehemaliger Gemeinden ging.[1] Im Unterschied zum Modus der Amtsphase, die auf dem Verordnungswege durchgeführt wurde, erfolgte die "Nachkorrektur" per Gesetz.[2] Im Vorblatt zum Entwurf dieses Gesetzes heißt es: "Mit der Gesetzesvorlage soll das Ergebnis der Gemeindegebietsreform nach neugewichteten Kriterien nachträglich verbessert werden und der Reformkritik die Grundlage entzogen werden. Nach einer landesweiten Überprüfung des Bestandes an Verwaltungsgemeinschaften soll den Mitgliedsgemeinden das Ausscheiden aus Verwaltungsgemeinschaften ermöglicht werden, die hinreichend leistungsfähig sind und ihr Ausscheiden wünschen, sofern ihre weitere Zugehörigkeit zur Verwaltungsgemeinschaft nicht mit Rücksicht auf die übrigen Mitgliedsgemeinden notwendig ist."[3] In der Begründung des Entwurfs heißt es: "Die Nachkorrektur kann unmittelbar durch Gesetz erfolgen."[4] Im Zuge der "Nachkorrektur" ging die Zahl der Mitgliedsgemeinden in Verwaltungsgemeinschaften bis zum 1.1.1983 von 1.287 per 1.5.1978 auf 1.085 zurück; die Zahl der Verwaltungsgemeinschaften verminderte sich im selben Zeitraum von 393 auf 346.[5]
Ein Zeitpunkt für das Ende der "Nachkorrekturphase" läßt sich nur bedingt festlegen. Soweit der Landtag endgültige Beschlüsse faßte,

---

1) Zum Beispiel in den Fällen der Gemeinde Horgau (vgl. SZ Nr. 249 v. 28.10.1983, S. 27) und der Gemeinde Irlbach (vgl. SZ Nr. 255 v. 5./6.11.1983, S. 25); beide Gemeinden werden als Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft wieder selbständig; vgl. auch Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.

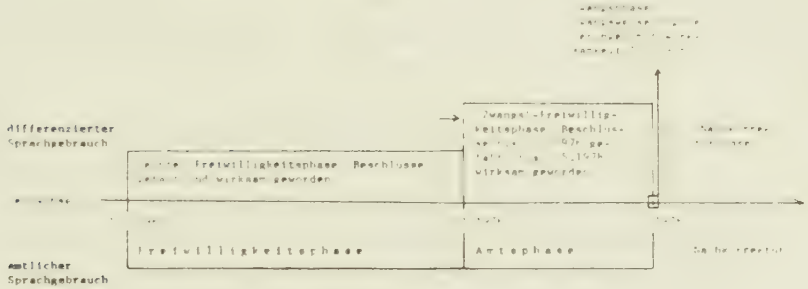
2) Vgl. "Gesetz über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften", GVBl 1979 S. 223 ff.

3) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595; zur Frage der Rechtmäßigkeit der Beschränkung der "Nachkorrektur" durch den Bayer. Landtag auf Verwaltungsgemeinschaften und der Nichtberücksichtigung von Einheitsgemeinden vgl. BayVerfGH-Entscheidung vom 31.1.1980 - Vf. 13-VII-79, als Zusammenfassung o.V. veröffentlicht in: Bayer. Gemeindetag (Ztschr.), Nr. 2/1980, S. 38 f.; vgl. dazu auch die Aussage Knemeyers, Einheitsgemeinden seien deshalb nicht mehr berücksichtigt worden, "weil die Problemgemeinden in den Einheitsgemeinden aufgegangen sind und selbst als Organe nicht mehr existieren" (Atteslander, P./Zingg, W., a.a.O., S. 237).

4) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 12.

5) Vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.

kann das Ende der "Nachkorrekturphase" mit dem Vollzug dieser Beschlüsse festgelegt werden.[1] Soweit jedoch Korrekturen auf dem Gerichtsweg erfolgten bzw. erfolgen, kann ein Ende der "Nachkorrekturphase" noch nicht festgelegt werden.[2] Man kann aber wohl davon ausgehen, daß mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Inkrafttreten der Gemeindegebietsreform-Maßnahmen am 1.5.1978 diesbezügliche Gerichtsverfahren immer seltener werden.[3]
Übersicht 2 stellt den Ablauf der Gemeindegebietsreform schematisch dar.



Übersicht 2: Zeitschema zum Ablauf der Gemeindegebietsreform
(Zum "differenzierten" und "amtlichen Sprachgebrauch" vgl. Fußnote 1, S.33 d.A.)

1) Vgl. Ausführungen des Staatsministers des Innern, Gerold Tandler, in: Kommunalpolitische Blätter (Ztschr.), Heft 4/1980, S. 402; vgl. auch Darlegungen im VRKA des Bayer. Landtags, daß eine weitere "Nachkorrektur" wie 1979 nicht mehr durchgeführt werde (vgl. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 20. Sitzung, S. 10, Diethei MdL), daß jedoch Bereinigungen in Einzelfällen weiter möglich seien (vgl. ebenda, S. 13, Molodovsky StMI).

2) Vgl. Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.

3) Die "Nachkorrekturphase" kann quasi als letzte Phase der Gebietsreform angesehen werden. Bisweilen taucht jedoch der unbestimmte Begriff einer "Konsolidierungsphase" auf. Würde man eine solche

Im Nachfeld der Gebietsreform wurde schließlich die F u n k t i o n a l r e f o r m durchgeführt: "Als Folge der Schaffung größerer und damit leistungsfähigerer Gebiets- und Verwaltungseinheiten wird es möglich werden, von höheren Ebenen der Verwaltung Zuständigkeiten auf niedrigere Ebene zu übertragen ..., also

- von den Regierungen auf die Landkreise,
- von den Landkreisen auf die Gemeinden."[1)]

Durch den Erlaß von 18 Verordnungen regelte die Bayerische Staatsregierung, welche Zuständigkeiten auf niedrigere Verwaltungsebenen verlagert werden sollten.[2)]

3. Kriterien, Richtwerte und Ziele der Gebietsreform

Die Darstellung der Ziele und Richtwerte der Gebietsreform ist mit zwei grundsätzlichen Problemen behaftet. Zum einen handelt es sich bei ihrer Darstellung durch Beteiligte und Betroffene häufig um Leerformeln, die keinerlei operationalen Charakter haben.[3)] Zum anderen haben sich die Ziele und Mittel der Gebietsreform im Zeitablauf ge-

---

Phase als letzte Phase der Gebietsreform bezeichnen, würde diese noch weit über die "Nachkorrekturphase" hinausreichen. Genau genommen tritt eine "Konsolidierungsphase" für jede Neugliederungsmaßnahme nach ihrem Vollzug ein und überlagert somit die eigentlichen Phasen der Gebietsreform; vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 43. Eine "längere Konsolidierungsphase" hält der Bayer. Staatsminister des Innern noch nicht für abgeschlossen; vgl. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/3271; vgl. dazu auch Hinkel, K., a.a.O., S. 183.

1) Stollreither, K., a.a.O., S. 246 f.

2) Sitzung des Ministerrats vom 4.11.1975; vgl. Stollreither, K., a.a.O., S. 252 f.; zum aktuellen Stand der Funktionalreform vgl. StMI (Übersicht der Delegationen, 1983).

3) Z.B. weist Mäding (Verwaltungskraft, 1967), S. 325, darauf hin, daß der Begriff der "Verwaltungskraft" sehr undifferenziert und verschwommen gebraucht wird: "In Reform-Denkschriften, in der Fachdiskussion, in amtlichen Verlautbarungen, selbst in Gesetzen und Verordnungen wird das Wort (gemeint ist das Wort "Verwaltungskraft", A.d.Verf.) verwendet, meist ohne erläutert und inhaltlich näher bestimmt zu werden."

wandelt: "Die Gebietsreform unterliegt wie alle politischen Vorgänge gewissen Wandlungen. Und je länger eine solche Reformmaßnahme sich hinzieht, um so mehr verändert sie sich inhaltlich."[1)]

3.1. Kriterien und Richtwerte

Für die Neubildung kommunaler Einheiten wurde eine Reihe von Kriterien gebildet, die wiederum durch konkrete Richtwerte operationalisiert wurden. Zum Teil treten Kriterien, beispielsweise die Leistungsfähigkeit, später wieder bei den Zielen auf, jedoch dann eben bezüglich ihrer Verbesserung als Ziele und nicht mehr als Beurteilungsgröße einer bestimmten Umgliederungsmaßnahme.

3.1.1 Kreisreform

Maßgebliches Kriterium bei der Bildung reformierter Landkreise sowie kreisfreier Städte war die Einwohnerzahl. Als Richtwerte galten 80.000 Einwohner bei Landkreisen und 50.000, jedoch nicht unter 25.000 Einwohner bei kreisfreien Städten.[2)] Ferner seien

"a) die Einheit von Lebens-, Verwaltungs- und Investitionsraum,
b) die Einräumigkeit der Verwaltung, d.h. die Gleichheit der Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Behörden und Gerichte,
c) die Entfernung (Abwicklung eines Besuches beim Landratsamt in der Regel innerhalb eines halben Tages),
d) die kulturellen, historischen und stammesmäßigen Bindungen"[3)] zu berücksichtigen.

---

1) Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 11; zum gesetzlichen Niederschlag dieses Wandels vgl. S. 34 d. A.

2) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs.7/330, S. 7 (Begründung zum 1. StärkG); vgl. auch StMI (Neugliederung, 1972), S. 64.

3) Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/330, S. 7 (Begründung zum 1. StärkG).

Für die letztgenannten Kriterien wurden keine quantifizierten Richtwerte gegeben, was ihrer Natur nach auch allenfalls bei dem Kriterium der Entfernung möglich gewesen wäre. Dies ermöglichte andererseits aber auch Ermessensspielräume.

3.1.2 Gemeindegebietsreform

Als Kriterien für die Abgrenzung der Neugliederungsräume i. R. d. Gemeindegebietsreform nennen die "Richtlinien für die Zusammenfassung zu größeren Verwaltungseinheiten"[1] "Leistungsfähigkeit", "wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtungsräume", "Entfernungen - Überschaubarkeit des Raumes" sowie "vorhandene Ansatzpunkte der Integration".[2] Von diesen genannten Kriterien können die Leistungsfähigkeit, wirtschaftliche Verflechtungsräume, sowie Entfernungen als wirtschaftlich relevant festgehalten werden. Bei der Leistungsfähigkeit und den wirtschaftlichen Verflechtungsräumen braucht dies nicht näher begründet zu werden. Die wirtschaftliche Relevanz der Entfernungen ergibt sich aus steigenden Kosten der Raumüberwindung für Nachfrager von Verwaltungsleistungen, je größer die Entfernungen sind.
Das Kriterium der L e i s t u n g s f ä h i g k e i t verlangt von den Gemeinden, daß sie "ihre Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben in einem Maße erfüllen können, das den immer höher werdenden Anforderungen unserer Rechts- und Sozialordnung und den berechtigten Erwartungen der Bevölkerung an die kommunale Daseinsvorsorge gerecht wird"[3]. Die hierzu erforderlichen Grundlagen, nämlich die finanzielle Leistungskraft und die Verwaltungskraft[4] werden bei Einheitsgemeinden "ab etwa

1) StMI-MABl 1971 S. 846 ff.
2) Vgl. ebenda.
3) Ebenda, S. 846.
4) Vgl. ebenda.

5.000 Einwohner", bei Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften ab 1.000 Einwohner als gegeben betrachtet.[1] Über die Einwohnerzahl hinaus wird kein weiterer quantifizierbarer Maßstab gegeben. Lediglich wird postuliert, die neuen Verwaltungseinheiten[2] "so groß zu bilden, daß sie in der Lage sind,

- die erforderliche kommunale Grundausstattung zu schaffen und wirtschaftlich zu nutzen,
- hauptamtliches Personal mit begrenzt spezialisierten Tätigkeitsbereichen anzustellen und
- moderne technische Verwaltungsmittel wirtschaftlich einzusetzen"[3].

Das Kriterium wirtschaftlicher V e r f l e c h t u n g s r ä u m e stellt den Zusammenhang zur Landesplanung her und empfiehlt, die i. R. d. Landesplanung bereits "vorhandene(n) oder zu entwickelnde(n) Zentrale(n)[4] Orte der unteren Stufen ('Kleinzentren' und 'Unterzentren')" als "Ansatzpunkte für die gemeindliche Neuordnung"[5] heranzuziehen.
Beim Kriterium der E n t f e r n u n g e n werden 7 bis 8 Kilometer zwischen den einzelnen Ortschaften und dem Verwaltungssitz noch als zumutbar angesehen. Dem Bürger müsse es möglich sein, "den Verwaltungssitz und die kommunalen Einrichtungen unter Berücksichtigung der heutigen Verkehrsmöglichkeiten ohne Schwierigkeiten und unzumutbaren Zeitaufwand zu erreichen"[6].

Für die "Nachkorrektur" galten die genannten Kriterien zwar erneut. Jedoch wurde das Kriterium der Leistungsfähigkeit neu gewichtet, "weil nach seiner[7] Einschätzung und Bewertung des Ergebnisses der abgeschlos-

---

1) Vgl. StMI-MABl 1971, S. 847; vgl. auch Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/330, S. 7 (Begründung zum 1. StärkG).

2) Gemeint sind hier neue Einheitsgemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften, A. d. Verf.

3) StMI-MABl 1971 S. 847.

4) Großschreibung im Original, A. d. Verf.

5) StMI-MABl 1971 S. 847.

6) Ebenda, S. 848.

7) Gemeint ist der Gesetzgeber, A. d. Verf.

senen Gemeindegebietsreform damit dem Gemeinwohl ... besser entsprochen wird"[1]. Ferner wird wesentlich genauer definiert, unter welchen Voraussetzungen das Kriterium der Leistungsfähigkeit erfüllt ist, wobei "sich im Rahmen der Abwägung ein erhöhtes Gewicht anderer Kriterien ergeben"[2] kann und dies insbesondere für den Gesichtspunkt der Bürgernähe gilt.[3]

Nach der neuen Definition liegt zur Entlassung einer Gemeinde dann eine hinreichende Leistungsfähigkeit vor, "wenn eine Gemeinde willens und in der Lage ist, für sich allein - also grundsätzlich ohne Zuhilfenahme von Verbandslösungen - ihren Bürgern eine Verwaltung vorzuhalten ... und die Gemeinde nicht gezwungen ist, wegen der Kosten dieser Verwaltung ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge zu vernachlässigen"[4]. Es komme somit "vorrangig auf Finanzkraft und Verwaltungskraft einer Gemeinde an"[5].

Neu ist dabei, daß als Voraussetzung zu erneuter Selbständigkeit der W i l l e der einzelnen Gemeinde hervorgehoben wird, ihren Bürgern eine eigene Verwaltung vorzuhalten. Ferner sind die Finanzkraft und die Verwaltungskraft als Grundlagen der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde wesentlich besser operationalisiert:

"Eine ausreichende Finanzkraft setzt in der Regel voraus, daß die Steuerkraft je Einwohner den Landesdurchschnitt von Gemeinden vergleichbarer Größenklasse nicht wesentlich unterschreitet."[6] In bezug auf die Investitionskraft einer Gemeinde, für die "das Volumen der frei verfügbaren Finanzmittel entscheidend"[7] ist, kommt aber der Einwohnerzahl eine erhebliche Bedeutung zu: "Je geringer die Einwohnerzahl, desto höher muß die Pro-Kopf-Steuerkraft sein, um ein ausreichendes

---

1) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 13.
2) Ebenda.
3) Vgl. ebenda.
4) Ebenda.
5) Ebenda.
6) Ebenda.
7) Ebenda.

Finanzvolumen zu gewährleisten."[1] Als Indiz für die Finanzkraft wird die Verschuldung genannt.[2]

Die deutlichste Kehrtwendung wurde jedoch bei der Operationalisierung des Kriteriums der Verwaltungskraft vollzogen. Dies wird zunächst negativ definiert: "In bezug auf ihre Verwaltungskraft ist eine Gemeinde nicht ausreichend leistungsfähig, wenn sie zu ihrer Verwaltung weitgehend auf die Hilfe des staatlichen Landratsamtes angewiesen ist. Fremdverwaltung ist das Gegenteil einer Selbstverwaltung."[3] Die Unbestimmtheit durch das Wort "weitgehend" wird beseitigt durch klare Richtwerte für die personelle Ausstattung einer Gemeindeverwaltung und für die Einwohnerzahl einer Gemeinde: "Die Forderung, mindestens zwei Bedienstete mit der Befähigung für den gehobenen Dienst und weitere Hilfskräfte vorzuhalten" und im Zusammenhang damit die Einwohnerzahl 5.000 "wird nicht mehr aufrechterhalten"[4].

Anstelle dessen genügt nun " e i n [5] Verwaltungsbeamter (oder ein berufsmäßig tätiger Bürgermeister) mit der Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst", der "durch mindestens eine weitere in der Verwaltung ausgebildete Kraft, die den Anforderungen des mittleren Dienstes genügt, und eine ganztags beschäftigte Schreibkraft unterstützt wird"[6].

Als Richtwert für die Mindesteinwohnerzahl wird die Zahl 2.000 genannt.[7]

Für Verwaltungsgemeinschaften gilt, daß sie ebenso leistungsfähig sein müssen "wie eine selbständige Einheitsgemeinde"[8].

1) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 13.

2) Vgl. ebenda. Auch die Rechtsprechung macht sich diese Sichtweise zu eigen: vgl. BayVGH-Urteil v. 23.7.1980, AZ Nr. 229 IV 78 sowie BayVGH-Urteil v. 29.11.1978, AZ Nr. 93 V 76, Urteilskurzfassung, S. 3; zur Bedeutung der Steuerkraft für die Finanzkraft einer Gemeinde vgl. auch StMI (Erwägungen, 1975) sowie Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 30., 31. und 32. Sitzung.

3) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 13.

4) Ebenda.

5) Gesperrt im Original.

6) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 13.

7) Vgl. ebenda.

8) Ebenda; vgl. auch Art. 7 Abs. 1 Satz 2 VGemO: Danach "muß die Verwaltungsgemeinschaft mindestens einen Beamten mit der Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst haben".

Der Richtwert von 2.000 Einwohnern als Untergrenze für aus Verwaltungsgemeinschaften herauszulösende Einheitsgemeinden wurde jedoch flexibel gehandhabt, zum Teil wurde auch hier einer mehr oder weniger starken Unterschreitung das Wort geredet.[1] Eine nochmalige Herabsetzung um 10 % wurde als möglich erachtet.[2]

In den Zusammenhang mit Einwohnerzahlen wurden schließlich die Zahl von Zweitwohnsitzen und die Übernachtungszahlen in Fremdenverkehrsgemeinden gebracht. Für Gemeinden, die ihre Einwohnerzahl möglichst hoch beziffern wollten, war es willkommen, auch die Zweitwohnsitze in die Einwohnerzahl einzurechnen, ebenso wie Fremdenverkehrsgemeinden versuchten, für die Übernachtungen Einwohnergleichwerte zu definieren, die dann der Einwohnerzahl zugerechnet werden sollten.

In den Verhandlungen des Bayerischen Landtags wurde darauf verwiesen, daß Zweitwohnsitze nicht objektiv wertbar seien, da die Gemeinde selbst nicht wisse, "ob jemand darin wohne und wie weit der Verwaltungsdienst in Anspruch genommen werde"[3].

Für die Berücksichtigung der Übernachtungszahlen wurden als Gründe angeführt, daß damit ein Versuch gemacht werde, den Fremdenverkehr zu quantifizieren[4] und daß bei einer hinreichenden Zahl von Übernachtungen auch ein Fremdenverkehrsamt bestehe, "dessen Verwaltungskraft im Zusammenhang mit der Selbständigkeit der Gemeinde mit verwendet werden könne"[5]. Da-

1) Vgl. z.B. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 29. Sitzung, S. 16 und 30. Sitzung, S. 10(Staatsminister des Innern, Gerold Tandler); 31. Sitzung, S. 11 (Langenberger MdL).

2) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 3, 46. Sitzung, S. 6 f. (Beckstein MdL).

3) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 32. Sitzung, S. 7 (Häußler MdL); zur Zitierweise bei Zitaten aus Ausschußprotokollen des Bayer. Landtags ist anzumerken, daß diese bereits in indirekter Rede geführt sind, so daß bei Zitaten aus diesen Protokollen ebenfalls wiederum die indirekte Rede verwendet wird.

4) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 32. Sitzung, S. 7 (Häußler MdL).

5) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 30. Sitzung, S. 23 (Staatsminister des Innern, Gerold Tandler).

gegen wird angeführt, daß der Fremdenverkehr ohnehin schon seinen Niederschlag in den Steuerkraftzahlen finde, "weswegen man ihn bei der Einwohnerzahl nicht mehr in Ansatz bringen dürfe"[1], und daß das Konzept der Staatsregierung die Übernachtungszahlen sowieso bereits berücksichtige[2]. Schließlich wurde der Schlüssel der CSU-Fraktion angewandt, wonach 365 Übernachtungen im Jahr dem Daueraufenthalt von einer Person und somit einem Einwohner entsprechen sollten.[3]

3.2 Ziele

3.2.1 Wirtschaftlich relevante Zielvorstellungen

a) Vorstellungen aus der Sicht von Beteiligten und Betroffenen

Bei der Darstellung wird bewußt unterschieden zwischen "Beteiligten" und "Betroffenen".
Als "Beteiligte" gelten dabei diejenigen, welche die Gebietsreform entworfen, geplant und durchgeführt haben, die also eine aktive Rolle gespielt haben. Dies sind vor allem die Wissenschaft, die Exekutive, der Gesetzgeber, die Parteien und die Rechtsprechung. Als "Betroffene" gelten diejenigen, die Gegenstand der Reform waren, die also eine passive Rolle spielten. Dies sind vor allem die kommunalen Gebietskörperschaften, aber daneben auch einzelne Bürger oder Interessengemeinschaften. Man könnte einwenden, daß die Rechtsprechung bei dieser Unterscheidung eine Zwitterstellung einnimmt, weil sie bei der Planung und Durchführung der Gebietsreform nicht oder nur am Rande beteiligt war. Man könnte sie als "Betroffene" ansehen, weil sie - ohne vorher Ziele und Kriterien genannt

---

1) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 31. Sitzung, S. 13 f. (Schnell MdL).

2) Vgl. ebenda (Süß, StMI).

3) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 32. Sitzung, S. 9 (Häußler MdL).

zu haben - mit Streitfällen befaßt wurde. Sie spielte jedoch eine aktive Rolle und wurde dadurch zu einer "Beteiligten", weil sie als rechtsetzende Instanz die auslegungsbedürftigen Lücken im Ziel- und Kriteriensystem der Gebietsreform füllte.

Einer kurzen Begründung bedarf auch die Reihenfolge der Beteiligten und Betroffenen in der Gliederung. Die Reihenfolge orientiert sich am zeitlichen Ablauf der Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der Gebietsreform. So war die Wissenschaft schon im Vorfeld der Gebietsreform damit befaßt bzw. beauftragt, Zielvorstellungen, Kriterien und Gestaltungsvorschläge für Gebietsreformen auszuarbeiten.[1)]

Alle weiteren Beteiligten haben sich zunächst weitgehend an Vorgaben der Wissenschaft orientiert.[2)] Dies war zunächst die Exekutive. Deren Vorlagen dienten wiederum den Parteien und dem Parlament als Beratungs- und Entscheidungsgrundlagen. Die Rechtsprechung mußte sich schließlich an der durch Exekutive und Legislative geschaffenen Rechtsgrundlage orientieren. Die kommunalen Spitzenverbände[3)] waren zwar von Beginn der Gebietsreform an mit eingeschaltet, sollen hier aber als überwiegend "Betroffene" den "Beteiligten" folgen, da - um beim Gliederungsmerkmal der zeitlichen Abfolge zu bleiben - der Tatbestand der "Betroffenheit" erst mit Vollzug von Gebietsreform-Maßnahmen eingetreten ist.

Im folgenden sollen die Sichtweisen aus den einzelnen Warten zunächst mehr oder weniger als Aufzählung, ohne weitere Kommentierung dargestellt werden. Auf die einzelnen Ziele wird inhaltlich weiter unten näher eingegangen.[4)]

1) Vgl. S. 2 ff. d. A.

2) Vgl. dazu z.B. Gespräche Kupfahl, CSU-Fraktionsgeschäftsführer Bayer. Landtag, 7.7.1982 sowie Renner, Bayer. Landkreisverband, 22.7.1982; vgl. auch Ausführungen des Staatsministers des Innern, Bruno Merk, die Neugliederungsrichtlinien des StMI vom 10.8.1971 seien auch durch wissenschaftliche Erkenntnisse abgesichert (vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band III, S. 2923 f.).

3) Hier sind gemeint: Bayer. Gemeindetag, Bayer. Städteverband, Bayer. Landkreisverband.

4) Vgl. S. 55 ff. d. A.

aa) Wissenschaft

Daß die Wissenschaft in der Frage der Ziele und Mittel der Gebietsreform eine gewisse Vorreiterrolle spielte bzw. ihr von den politischen und administrativen Instanzen eine solche zugewiesen wurde, braucht nicht zu verwundern. Für Oettle gibt es "Politiker, die aus sachlichen Gründen gern nach der Wissenschaft rufen. Sie empfinden die Last der Verantwortung für politische Entscheidungen und möchten diese möglichst weitgehend durch wissenschaftliche Grundsätze oder durch wissenschaftlich begründete Kalkulationen ersetzen"[1]. Gleichwohl warnt er vor überzogenen Erwartungen: "Was die Ersetzbarkeit schwieriger und unangenehmer politischer Entscheidungen durch wissenschaftlich fundierte Kalkulationen anbetrifft, so werden die Möglichkeiten der Wissenschaft überschätzt."[2]

Wagener beklagt, daß es "weder anerkannte Methoden zur Aufstellung von Maßstäben noch überzeugend geordnete Systeme von Reformzielen für den Aufbau einer optimalen Verwaltung gibt"[3]. Er verspricht sich deshalb von einer Sammlung all jener Beurteilungsmaßstäbe ein Ergebnis, die er durch die Auswertung von Materialien erlangte, die Grundlagen von Verwaltungsreformen v o r seiner Arbeit waren. Der Maßstab- bzw. Zielkatalog, den Wagener ermittelt, kann aus folgenden Gründen als repräsentativ für die Zielgebung aus wissenschaftlichem Blickwinkel gelten:

- In Wageners Arbeit sind die bis dahin genannten Ziele, auch aus wissenschaftlichen Vorarbeiten, eingegangen;
- die Zielsammlung wurde mit wissenschaftlicher Methodik aufgearbeitet bis zu einem vollständigen Maßstabsschema;
- bei der Prüfung der Verwaltungs-, insbesondere auch der Gebietsreform-Maßnahmen und der diesbezüglichen Literatur in der Zeit nach Wageners Arbeit[4] stellt sich seine Arbeit als diejenige heraus,

---

1) Oettle, K. (Grenzen und Möglichkeiten, 1972), S. 129.

2) Ebenda, S. 130 f.

3) Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 284.

4) Ab 1969 (Jahr der Erstauflage des Werkes "Neubau der Verwaltung", A. d. Verf.).

auf die am haufigsten Bezug genommen und die auch am haufigsten zur Grundlage von Entscheidungen und Aussagen gemacht wird.[1)]

Bei der Darstellung der wirtschaftlich relevanten Ziele aus der Sicht der Wissenschaft ist daher eine Beschränkung auf Wagener ausreichend und möglich. Lediglich Zielnennungen in der Zeit nach Wageners Arbeit[2)] sollen angefügt werden.

Wagener hat fur den optimalen Aufbau der Verwaltung zwei Oberziele formuliert: Effektivität und Integrationswert.[3)] Das Ziel[4)] der Effektivität untergliedert Wagener weiter in "Wirtschaftlichkeit" und "Leistungsfähigkeit", den Integrationswert in die Ziele "Festigung der Demokratie" und "Sicherung der Rechtmäßigkeit".[5)] Prüft man die weitere Differenzierung der Ziele, so sind die wirtschaftlich relevanten Zielvorstellungen unter dem Oberziel der Effektivität zu sehen.

Fur die Zeit nach Wageners Grundsatzwerk und insbesondere fur Bayern ist fur die wissenschaftliche Zielgebung das Stadt-Umland-Gutachten Bayern[6)] bedeutsam.[7)] Danach muß die Gebietsreform im Stadt-Umland als

1) Vgl. für viele: Schmitt-Glaeser, W., a.a.O., S. 140; Gespräch Reigl, StMI, 31.3.1982; zur Orientierung der Rechtsprechung an Wagener vgl. z.B. BayVGH-Urteil v. 18.5.1977, AZ Nr. 12 V 76 (S. 22) sowie v. 29.11.1978, AZ 93 V 76 (S. 32 f.).

2) Nach 1969, vgl. Fußnote 4, S. 45 d. A.

3) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 311 f.

4) Wagener spricht in diesem Zusammenhang von "Maßstäben", A.d.Verf.

5) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 311 f.

6) StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974).

7) Die Relevanz des Stadt-Umland-Gutachtens bezüglich der Gebietsreform geht z.B. hervor aus der Begründung des "Entwurf(s) einer Verordnung zur Änderung von Grenzen der Regierungsbezirke, Landkreise und kreisfreien Städte", vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2083, S. 6; obzwar die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Stadt-Umland-Gutachtens vom Bayerischen Ministerpräsidenten eingesetzt wurde und deswegen das Gutachten in den Bereich der Exekutive gerückt werden könnte, wird es hier wegen seines Charakters bei den wissenschaftlichen Arbeiten aufgeführt sowie wegen der Mitarbeit mehrerer Wissenschaftler (vgl. S. 13 f. des Gutachtens).

Oberziel "sicherstellen, daß die kommunalen Gebietskörperschaften ... ihre jeweiligen Versorgungsaufgaben wirksam erfüllen"[1].
An anderer Stelle nennt das Gutachten die "Effizienz oder Effektivität" als "wesentliche Forderung für jedes Verwaltungshandeln"[2]. Effiziente Aufgabenerfüllung sei aber nur dann möglich, wenn der Aufgabenträger die erforderliche Leistungsfähigkeit besitze, welche sich wiederum aus zahlreichen Faktoren zusammensetze. In Anlehnung an Mäding[3] nennt das Gutachten hier die Verwaltungskraft und die Finanzkraft als "wichtigste Bausteine"[4].
Für eine leistungsfähige Verwaltungseinheit verlangt das Gutachten ferner das Wirtschaftlichkeitsprinzip in seinen beiden Ausprägungen als Minimal- und Maximalprinzip sowie das Sparsamkeitsprinzip.[5]

ab) Exekutive

Die "Zielplanung für die Neugliederung der Gemeinden"[6] hat folgende Grundlagen:

- Die "Richtlinien für die Gebietsreform der Gemeinden"[7] und

---

1) StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974), S. 81.

2) Ebenda, S. 79.

3) Vgl. Mäding, E. (Verwaltungskraft, 1967), S. 325 ff.

4) StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974), S. 79.

5) Vgl. ebenda, S. 79 f.

6) Vgl. StMI (Gebietsreform, Zielplanung, 1975); diese Zielplanung der Bezirksregierungen ging am 27.10.1975 den Gemeinden und Landratsämtern des jeweiligen Regierungsbezirkes zur Stellungnahme zu. In den jeweils gleichlautenden Begleitschreiben der Regierungspräsidenten ist diesbezüglich von einer "abschließende(n) Zielplanung für die Neugliederung der Gemeinden im Regierungsbezirk" die Rede: "Die Zielplanung ist die Grundlage für die endgültige Neugliederung der Gemeinden in Bayern. Sie soll den Gemeinden als Entscheidungshilfe für freiwillige, finanziell zu fördernde Neugliederungsmaßnahmen dienen, die bis zum 1. Januar 1976 beschlossen werden können. Zugleich wird sie Grundlage für die danach in Einzelfällen noch erforderlichen Maßnahmen von Amts wegen sein."

7) Vgl. StMI - MABl 1971 S. 845 ff., i.d.F. v. 7.2.1975, StMI - MABl S. 166.

- die "vorläufigen Richtlinien für die Gebietsreform der Gemeinden im Umland der Städte"[1]. [2]

Darüber hinaus formuliert auch das Landesentwicklungsprogramm Ziele für die Gebietsreform[3], die jedoch in wirtschaftlicher Hinsicht nur die Erhaltung der Bürgernähe der Verwaltung postulieren.
Diese drei Quellen prägen auch das Konzept des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, welches schließlich von der Bayerischen Staatsregierung und von der Landtagsmehrheit getragen worden ist.[4]

Die "Richtlinien für die Gebietsreform der Gemeinden" formulieren ganz allgemein: "Die Gebietsreform der kreisangehörigen Gemeinden dient dem Zweck, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, insbesondere die Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden zu steigern."[5]
Weitere Ziele, die an die Bildung von Einheitsgemeinden geknüpft werden, gehen aus den "Gesichtspunkte(n) für die Wahl der richtigen Organisationsform" hervor. Dies sind:

- Höchstmaß an Wirksamkeit und Sparsamkeit
- größter Rationalisierungseffekt
- Höchstmaß an finanzieller Leistungskraft.[6]

Die "vorläufige(n) Richtlinien für die Gebietsreform der Gemeinden im Umland der Städte" sehen es als Ziel an, den "Ausbau von Einrichtungen der öffentlichen und privaten zentralörtlichen Versorgung in

1) Vgl. StMI (Vorläufige Richtlinien, 1972).

2) Vgl. Begründung des "Entwurf(s) einer Verordnung zur Änderung von Grenzen der Regierungsbezirke, Landkreise und kreisfreien Städte", Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2083, S. 6.

3) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13/S. 2 f.

4) Vgl. Gespräch Reigl, StMI, 31.3.1982.

5) StMI - MABl 1971 S. 845; der Klarheit halber muß darauf hingewiesen werden, daß hier lediglich von der Gemeindegebietsreform die Rede ist.

6) Vgl. StMI - MABL 1971 S. 848.

der Kernstadt"[1] sowie die Erhaltung und Stärkung der Finanzkraft durch Eingliederungen zu gewährleisten.
Reigl u.a. nennen darüber hinaus als vornehmlich anzustrebende Ziele "die Steigerung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe der gesamten Verwaltung"[2].

Wirtschaftlich relevante Zielsetzungen für die Gebietsreform tauchen auch in einer Reihe von Äußerungen von Vertretern der Exekutive auf. So nennt beispielsweise Ministerpräsident Alfons Goppel in seiner Regierungserklärung vom 25.1.1967 folgende Ziele:

- Stärkung der Wirksamkeit der vorsorgenden und fördernden Tätigkeit der Verwaltung
- Eindämmung des Ansteigens der Personal- und Sachausgaben für Verwaltungszwecke.[3]

In seiner Regierungserklärung vom 27.1.1971 nennt Goppel als Ziel der Kommunalreform, "durch den Zusammenschluß von Gemeinden und Landkreisen zu leistungsfähigeren kommunalen Körperschaften zu kommen"[4].

Bezüglich der Höhe der Verwaltungskosten erklärt der Bayerische Staatsminister des Innern, "daß von der Gemeindegebietsreform eine Senkung der Verwaltungskosten gar nicht erwartet worden sei"[5].
Das Staatsministerium der Finanzen sieht für die Gebietsreform Nah- und Fernziele.

1) StMI (Vorläufige Richtlinien, 1972), S. 3.

2) Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 17; die Autoren können mit dem zitierten Werk bei der Exekutive aufgeführt werden, weil sie maßgeblich mit dem Projekt der Gebietsreform im Bayer. Staatsministerium des Innern als federführendem Ministerium betraut waren; vgl. ebenda, S. III und VII; vgl. auch Gespräch Reigl, StMI, 31.3.1982.

3) Vgl. Bayer. Landtag, 6. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band I, S. 33.

4) Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band I, S. 86.

5) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 30. Sitzung, S. 11.

Nahziele sind

- die "Stärkung der Verwaltungs- und Finanzkraft der Kommunen" sowie
- eine "verbesserte Haushalts-, Wirtschafts- und Finanzplanung der Kommunen"[1].

Als Fernziele sieht es

- "Kosteneinsparungen" sowie
- "die Stärkung der finanziellen Eigenständigkeit der Kommunen"[2].

Allerdings wird unter Kosteneinsparungen nicht die Senkung der absoluten Höhe der Verwaltungskosten erwartet, sondern "eine deutliche Eindämmung des Anstiegs der Verwaltungskosten der öffentlichen Hand im kommunalen Bereich bei gleichzeitiger Entlastung des Staates"[3].

ac) Legislative und Parteien

Die Zielvorstellungen der Parteien und der Legislative werden zusammen behandelt, weil die Vorstellungen der im Landtag vertretenen Parteien letztlich in die Aussagen ihrer Landtagsfraktionen eingegangen sind.[4]

Die CSU legte ihr Zielkonzept für die Gemeindegebietsreform[5] in ihrem Fraktionsbeschluß vom 10. Januar 1973 nieder[6] und lehnt sich damit eng an die Zielsetzungen an, wie sie bereits in der Begründung zum "Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke" im Jahr 1971 für die gesamte

1) Frey, H. (Erwartungen, 1978).

2) Ebenda.

3) Ebenda.

4) Was die Parteien betrifft, müßte deshalb korrekterweise unterschieden werden zwischen den Vorstellungen der Landtagsfraktionen einer- und denen der Parteien als solcher andererseits. Darauf wird jedoch verzichtet, nachdem - wie die Expertengespräche ergaben (vgl. Gespräch Kupfahl, Geschäftsführer CSU-Landtagsfraktion, 7.7.1982; Plass, Assistent SPD-Landtagsfraktion, 28.7.1982; Jager, FDP, MdL, 18.8.1982) - hier weitgehende Identität in den Aussagen herrschte. Dies dürfte vor allem an der Identität der jeweils in Partei und Fraktion in Sachen Gebietsreform handelnden Personen gelegen sein.

5) Ein Zielkonzept der CSU für die Kreisreform konnte vom Verfasser nicht ausfindig gemacht werden.

6) Vgl. StMI (Gemeinden in der Reform, 1972), Nachtrag.

Gebietsreform festgelegt wurden.[1)]

Als Ziele formuliert der Fraktionsbeschluß der CSU:

- die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, als Grundlage dafür die Leistungsfähigkeit der Kommunen
- den Abbau des Leistungsgefälles zwischen Stadt und Land
- die Bürgernähe der Verwaltung.[2)]

Die SPD nennt als wirtschaftlich relevantes Hauptziel unter anderem "eine entscheidende Verbesserung a) der Leistungsfähigkeit und b) der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung"[3)].

Für die FDP[4)] waren wirtschaftlich relevante Ziele der Gebietsreform, "eine höhere Leistung bei geringeren Kosten der Verwaltung zu bekommen"[5)] und Kosteneinsparung[6)].[7)]

1) Vgl. StMI (Neugliederung, 1972), S. 46; zur Übernahme der Vorlagen des StMI durch die CSU-Landtagsfraktion vgl. auch Gespräch Kupfahl, Geschäftsführer CSU-Landtagsfraktion, 7.7.1982.

2) Vgl. StMI (Gemeinden in der Reform, 1972), Nachtrag S. II ff.

3) Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landesverband Bayern (Gebietsreform, o.J.), S. 13.

4) Korrekterweise muß hier darauf hingewiesen werden, daß die FDP in der Zeit von 1966 bis 1970, in der Zeit also, in der die ersten Grundsteine für die Gebietsreform gelegt wurden, nicht im Bayer. Landtag vertreten war.

5) Gespräch Jäger, FDP, MdL, 18.8.1982; vor dem Landtag präzisierte Jäger die Forderung nach geringeren Kosten als Einfrieren der Verwaltungskosten "auf dem jetzigen Niveau" (Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band II, S. 1311).

6) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 13, 164. Sitzung, S. 12.

7) In der 6. Wahlperiode (1966 - 1970) des Bayer. Landtags, in der die Gebietsreform bereits in Ansätzen vorbereitet wurde (z.B. Regierungserklärung des Bayer. Ministerpräsidenten vom 25.1.1967 sowie Berufung der Arbeitsgruppe "Kommunale Verwaltungsreform" am 30.1.1968; vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 35), war neben CSU und SPD auch die NPD im Bayer. Landtag vertreten. Die NPD wird hier nicht weiter dargestellt, da sie in der Zeit der Konkretisierung und Durchführung der Kreis- und Gemeindegebietsreform schon nicht mehr im Landtag vertreten war.

Der Bayerische Landtag insgesamt nennt als wirtschaftlich relevante Ziele der Gebietsreform

- "die Steigerung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe der gesamten Verwaltung"[1] sowie
- "eine leistungsfähige gemeindliche Ebene" bei kreisangehörigen Gemeinden und
- die sachgerechte, betriebswirtschaftlich sinnvolle und raumplanerisch befriedigende Tätigung der "außerordentlich kostspieligen Investitionen in dem differenzierten Aufgabenbereich"[2].

ad) Rechtsprechung

Als wirtschaftlich relevante Zielsetzungen der Gebietsreform nennt die Rechtsprechung allgemein

- die Hebung bzw. Stärkung der Leistungsfähigkeit und Leistungskraft
- die Stärkung der Verwaltungskraft der Kommunen
- Teilnahmemöglichkeit der Einwohner am Gemeindegeschehen.[3]

Die Rechtsprechung bezieht sich bei ihrer Zielnennung stets auf die von der Exekutive, der Legislative oder der Wissenschaft für die Gebietsreform vorgetragenen Ziele.[4]

---

1) StMI (Neugliederung, 1972), S. 46.

2) Begründung zum 1. StärkG, Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/330, S. 7.

3) Vgl. für viele Urteile: BayVGH, Beschl. d. IV. Senats vom 8.5.1972, Nr. 35/IV 72, veröff. in: BayVGH (Sammlung von Entscheidungen, 1972), N.F., 25. Band, S. 71 ff., hier: S. 80; BayVGH, Beschl. d. V. Senats vom 26.11.1976, Nr. 6, 10 V 76, veröff. in: BayVGH (Sammlung von Entscheidungen, 1977), N.F., 30. Band, S. 26 ff., hier S. 38 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 2.3.1978, AZ Vf. 2-VII-77, veröff. in: BayVGH (Sammlung von Entscheidungen, 1978), N.F., 31. Band, S. 44 ff., hier S. 66; BayVerfGH, Entscheidung vom 20.4.1978, AZ Vf. 6-VII-78, veröff. in: BayVBl 1978, Heft 16, S 497 ff., hier S. 502.

4) In einer Grundsatzentscheidung bestätigte der BayVGH das Reformkonzept und damit auch die Reformziele der Staatsregierung; vgl. dazu auch Schmidt, J., a.a.O., S. 134.

ae) Kommunale Spitzenverbände

Von den kommunalen Spitzenverbänden waren der Landkreisverband Bayern, der Bayerische Städteverband[1] und der Bayerische Gemeindetag an Zielgebung und Konzeption der Gebietsreform beteiligt.[2]
Gleichwohl beschränkte sich aber die diesbezügliche Tätigkeit der Verbände im wesentlichen auf die Mitarbeit in übergreifend besetzten Gremien.[3] Nach außen hin traten die Verbände bei der Nennung von Zielen und Kriterien aus zwei Gründen kaum in Erscheinung: Zum einen befürchtete man Rollenkonflikte, in die ein Verband zwangsläufig kommen mußte, wenn eigene Mitglieder untereinander bei Umgliederungsmaßnahmen in Einzelfällen gegnerische Positionen vertraten. Aus verbandspolitischen Gründen übte man also Zurückhaltung. Zum anderen waren die Verbände auch nur zum Teil von der Gebietsreform betroffen. Beispielsweise tangierte die Gemeindegebietsreform den Bayerischen Städteverband kaum, da lediglich 30 seiner insgesamt 250 Mitglieder in Form einer Beteiligung an Verwaltungsgemeinschaften von der Gemeindegebietsreform betroffen waren. Daneben bekamen seine Mitglieder nur Gebiete hinzu.[4]
Soweit jedoch Äußerungen der Verbände vorliegen, bekennen sie sich zur Bildung leistungsfähiger Gemeinden und Landkreise und zur Stärkung der Verwaltungskraft als Ziele der Gebietsreform.

Der Bayerische Gemeindetag sieht Ziele der Gebietsreform in der Steige-

---

1) Der "Bayer. Städteverband" wurde später umbenannt in "Bayer. Städtetag".

2) Der Verband der Bayer. Bezirke als vierter kommunaler Spitzenverband war nicht beteiligt. Dies ist naheliegend, da die Bezirke nur am Rande in Form kleiner Gebietskorrekturen infolge von Kreis- und Gemeindegebietsänderungen von der Gebietsreform betroffen waren. Beispielsweise war der Verband der Bayer. Bezirke weder am Arbeitskreis Kommunalreform des Ministerpräsidenten im Jahr 1968 (vgl. Schreiben des StMI v. 17.10.1969, Dok.1) noch bei der Erstellung des Stadt-Umland-Gutachtens [vgl. StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974), S. 13 ff], beteiligt.

3) Vgl. z.B. die in der vorigen Fußnote genannten Gremien.

4) Vgl. Gespräche Dietl, Bayer. Gemeindetag, 10.8.1982;Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 4. 8. 1982; Renner, Bayer. Landkreisverband, 22.7.1982.

rung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden[1] sowie darin, "die kommunalen Aufgaben bürgernah, effektiv und rationell zu erfullen"[2]. Der Bayerische Stadteverband hob in mehreren Pressemitteilungen die Bildung leistungsfähiger Gemeinden, Städte und Landkreise hervor.[3]

Für den Landkreisverband Bayern ist "eines der herausragenden Ziele der Neuordnung der Landkreisgebiete ..., die Leistungskraft der bayerischen Landkreis[4] in finanzieller Hinsicht zu stärken"[5]. Ferner wird die Befahigung der Gemeinden "zur wirksameren Erfullung ihrer angestammten Aufgaben"[6] genannt.

af) Sonstige

Neben den bisher genannten Beteiligten und Betroffenen sind als Betroffene noch Gruppierungen zu nennen, die sich mehr oder weniger formell gegen Maßnahmen der Gemeindegebietsreform gewandt haben. Der Bürgerprotest, der darin zum Ausdruck kam, konkretisierte sich am deutlichsten in der "Arbeitsgemeinschaft für die Gebietsreform von Landkreisen und Gemeinden Bayerns" und der "Aktionsgemeinschaft demokratische Gemeindegebietsreform Bayern"[7]. Kennzeichnend für sie ist, daß sie keinerlei positive Zielformulierungen für die Gebietsreform vorlegten, sondern lediglich mit Abwehrmaßnahmen Gebietsreform-Maßnahmen verhindern wollten. So ging es der "Arbeitsgemeinschaft für die Gebietsreform von Landkreisen und Gemeinden Bayerns", dem sogenannten "Riedenburger Kreis", zu-

1) Vgl. Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 46.

2) Bayer. Gemeindetag (Gemeindetag appelliert, 1974), S. 121.

3) Vgl. u.a. Pressemitteilungen des Bayer. Städteverbandes v. 25.3. 1971, 1.7.1971, 22.2.1972 und 5.6.1973; vgl. Bayer. Städteverband (Pressemitteilung, 25.3.1971, 1.7.1971, 22.2.1972, 5.6.1973).

4) Sic! Richtig müßte es wohl "Landkreise" heißen, A. d. Verf.

5) Kitzlinger, B. (Finanzsituation, 1982), S. 24.

6) O.V. (Einschränkungen der Selbstverwaltung, 1982), S. 11.

7) Vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 3.8.1982.

nächst um ein Volksbegehren auf Änderung der Bayerischen Verfassung[1] sowie darum, die Gebietsreform auf gesetzlicher Basis abzuwickeln und ein Anhörungsrecht der Bürger sicherzustellen[2].
Die "Aktionsgemeinschaft demokratische Gemeindegebietsreform Bayern", der sog. "Türkenfelder Kreis", wollte mit einem Volksbegehren und einer Popularklage gegen die Gemeindegebietsreform vorgehen.[3] Darüber hinaus ging es ihr u.a. um "ein nochmaliges Überdenken der Zielplanung dort, wo das Einvernehmen der Gemeinden fehle", "eine Überprüfung der Verwaltungskraft der Gemeinden, die selbständig bleiben wollen" und um eine "Überprüfung der Zweckmäßigkeit von Verwaltungsgemeinschaften, die von den Gemeinden gewünscht, von der Regierung aber abgelehnt wurden"[4]. Positive Zielformulierungen für die Gebietsreform wohnten diesen Anliegen allerdings nicht inne.

b) Vorstellungen dem Inhalt nach

Im folgenden seien die Zielnennungen noch einmal zusammengefaßt:
- Wirksame Erfüllung der Aufgaben (vgl. S. 47 und 54 d. A.)
- Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns (vgl. S. 46 f. und 54 d. A.)
- Leistungsfähigkeit des Aufgabenträgers (vgl. S. 46 f., 49 und 51 ff. d. A.)
- Stärkung der Verwaltungskraft (vgl. S. 48, 50, 52 und 54 d. A.)
- Stärkung der Finanzkraft (vgl. S. 48 ff. und 54 d. A.)
- Verwirklichung des Wirtschaftlichkeitsprinzips und seine Minimal- und Maximalausprägung (vgl. S. 47 d. A.)
- Stärkung der Leistungskraft (vgl. S. 48 und 52 d. A.)
- Höchstmaß an Wirksamkeit (vgl. S. 48 f. und 52 d. A.)

---

1) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 35 f.
2) Vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 3.8.1982.
3) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 41 f.
4) Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 33. Sitzung, S. 20.

- Höchstmaß an Sparsamkeit (vgl. S. 47 f. d. A.)
- größter Rationalisierungseffekt (vgl. S. 48 und 54 d. A.)
- Höchstmaß an finanzieller Leistungskraft (vgl. S. 48 d. A.)
- Eindämmung des Ansteigens der Personal- und Sachausgaben (vgl. S. 49 d. A.)
- Kosteneinsparung (vgl. S. 50 d. A.)
- Verbesserung der Haushalts-, Wirtschafts-, Finanzplanung (vgl. S. 50 d. A.)
- finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen (vgl. S. 50 d. A.)
- Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (vgl. S. 46 und 51 d. A.)
- höhere Leistung bei geringeren Kosten (vgl. S. 51 d. A.)
- Einfrieren der Verwaltungskosten (vgl. S. 51 d. A., Fußnote 5)
- betriebswirtschaftlich sinnvolle Tätigung von Investitionen (vgl. S. 52 d. A.)
- Bürgernähe der Verwaltung (vgl. S. 48 f., 51 f. und 54 d. A.)
- Teilnahmemöglichkeit der Einwohner am Gemeindegeschehen (vgl. S. 52 d. A.).

Als zentrale Zielbereiche lassen sich zunächst herauslesen:

- Günstigere Kostenentwicklung
- Stärkung der Verwaltungskraft
- Stärkung der Finanzkraft
- Erhöhung von Effektivität, Effizienz, Wirksamkeit
- Erhöhung der Leistungsfähigkeit
- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit
- Steigerung der Bürgernähe der Verwaltung

Vor einer weiteren Zusammenfassung bzw. Zuordnung dieser Ziele zueinander[1] bedarf es erst ihrer näheren inhaltlichen Erläuterung.
Die inhaltliche Bestimmung der Ziele ist jedoch schwierig, da die Definitionen und Auffassungen zum Teil erheblich voneinander abweichen. Dazu kommt, daß im politischen und Verwaltungsbereich Ziele zwar genannt, inhaltlich aber zum größten Teil nicht näher ausgeführt sind. Deshalb muß zwangsläufig auf wissenschaftliche Literatur zurückgegriffen werden.

1) Vgl. S. 68 ff. d. A.

6a) Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung als Neugliederungsprinzipien

Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung galten zwar zunächst als Neugliederungsprinzipien und waren insofern nicht unmittelbar als Neugliederungsziele anzusehen. Jedoch zählte es zu den Grundgedanken einer Reform der öffentlichen Verwaltung, die Einräumigkeit und die Einheit der Verwaltung anzustreben.[1] Das Landesentwicklungsprogramm Bayern nennt die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung auch bei den fachlichen Zielen unter der Überschrift der Institutionalreform.[2] Insofern erscheint die Einordnung in die Reihe der Ziele gerechtfertigt. "Einräumigkeit der Verwaltung bedeutet, daß die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Behörden sich möglichst decken oder wenigstens nicht überschneiden sollen."[3]

Nach dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung sollen möglichst viele Aufgabenbereiche bei e i n e r Behörde zusammengefaßt werden.[4] Hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Relevanz unterwirft Wagener die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung einer differenzierten Betrachtungsweise.[5] So überwiege zwar bei der Einheit der Verwaltung die wirtschaftliche Relevanz: "Der Wirtschaftlichkeitseffekt ergibt sich hierbei aus der Möglichkeit, die personelle und sächliche Grundausstattung der Behörde - den Behördensockel - für ganz unterschiedliche Aufgabenbereiche auszunutzen"[6]. Mit der Verwirklichung der Einheit der Verwaltung würden aber auch politische Absichten verfolgt.[7]

Umgekehrt verhalte es sich bei der Einräumigkeit der Verwaltung. Die Ziele, die mit der Erfüllung der Einräumigkeit der Verwaltung verfolgt würden, seien zwar über die Festigung der Demokratie überwiegend politi-

1) Vgl. StMI (Neugliederung, 1972), S. 49.

2) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13/S. 4 f.

3) StMI (Neugliederung, 1972), S. 60.

4) Vgl. ebenda.

5) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 302 ff.

6) Ebenda, S. 302.

7) Vgl. ebenda.

scher Natur. Jedoch ergäben sich "durch die sachgerechte Abgrenzung der deckungsgleichen Gebiete mehrerer selbständiger Behörden und anderer Organisationsbezirke und durch die Nähe der Verwaltungssitze ... wesentliche Erleichterungen für die gegenseitige Koordination und Aufgabenteilung"[1], wodurch der Hauptmaßstab "Wirtschaftlichkeit" teilweise erfüllt werde.[2]

bb) Effektivität und Effizienz

Bei den Zielen der Gebietsreform ist das Begriffspaar Effektivität und Effizienz häufig anzutreffen. Beide Begriffe werden zum Teil synonym gebraucht[3], überwiegend aber definitorisch exakt auseinandergehalten.[4]

Unter Effizienz oder Effektivität - hier synonym gebraucht - versteht das Stadt-Umland-Gutachten "die wirksame Erfüllung der gestellten Aufgaben"[5].
Eichhorn knüpft den Effizienzbegriff an eine Zweck-Mittel-Relation, den Effektivitätsbegriff an eine Soll-Ist-Relation.[6] Danach könne "zwar das Verwaltungshandeln effektiv sein ..., in dem man einen erstrebten Zustand ... erreicht hat. Es sind aber u.U. für diesen gesellschaftlich vorteilhaften Zweck derart hohe gesellschaftliche Nachteile etwa in Form eines gewaltigen Mitteleinsatzes ... in Kauf zu nehmen, daß das effektive Verwaltungshandeln höchst ineffizient ausfällt"[7]. In der Literatur schließt man sich im wesentlichen dieser Auffassung über die Unterscheidung von Effizienz und Effektivität an.[8]

1) Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 311.
2) Vgl. ebenda, S. 309 ff.
3) Vgl. z.B. StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974), S. 79.
4) Vgl. z.B. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 22 f.
5) StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974), S. 79.
6) Vgl. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 21 ff.
7) Ebenda, S. 23.
8) Vgl. für viele: Henke, K.-D. (Effizienz im öffentlichen Sektor, 1978), S. 601; König, H. (Effizienz öffentlichen Handelns, 1979), S. 252; KGSt (Organisationsuntersuchung, 1977), S. 285 sowie Oettle, K. (Effizienz in der Bürokratie, 1979), S. 4.

Im allgemeinen werden die Begriffe "Effektivität" und "Effizienz" in der Literatur als Überbegriffe für eine Reihe wirtschaftlich relevanter Zielsetzungen herangezogen.
Für Wagener ergibt sich Effektivität durch Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit.[1] Die Auffassung Wageners ist aus betriebswirtschaftlicher Sichtweise insofern zu kritisieren, als er die Leistungsfähigkeit als Komponente der Effektivität gleichrangig neben die Wirtschaftlichkeit stellt. Stattdessen müßte Leistungsfähigkeit als Komponente der Wirtschaftlichkeit, also in der Begriffshierarchie darunter dargestellt werden, wenn nämlich - wie üblich - Wirtschaftlichkeit als eine Kosten-Leistungs-Relation oder ähnlich begriffen wird.
Das Stadt-Umland-Gutachten Bayern stellt den Zusammenhang zwischen dem Begriffspaar Effektivität und Effizienz einerseits und wirtschaftlich relevanten Zielen andererseits dadurch her, daß es die Leistungsfähigkeit eines Aufgabenträgers zur Voraussetzung für seine Effizienz macht.[2]

bc) Leistungskraft, Leistungsfähigkeit

Weitgehend synonym können die Begriffe "Leistungskraft" und "Leistungsfähigkeit" gesehen werden.
Für die Rechtsprechung drückt sich "die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft ... in ihrer finanziellen Leistungskraft und ihrer Verwaltungskraft"[3] aus.
Ähnlich formuliert auch das Bayerische Staatsministerium des Innern: "Grundlagen der Leistungsfähigkeit sind die finanzielle Leistungskraft und die Verwaltungskraft."[4] Von "wirtschaftlicher Leistungskraft" sprechen Knemeyer und Graf. Als Komponenten nennen sie die Steuerkraft, die Umlagekraft und die Wirtschaftskraft.[5] Faßt man die Steuerkraft und

---

1) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 312.

2) Vgl. StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974), S. 79.

3) Für viele Urteile, die so formulieren: BayVGH, 18.5.1977, AZ V 76 und AZ 12 V 76 sowie v. 29.11.1978, AZ 93 V 76.

4) StMI - MABl 1971 S. 846.

5) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 9 ff.; zu den Begriffen "Steuerkraft" und "Umlagekraft" vgl. 61 f. d. A.

die Umlagekraft wiederum als Komponenten der Finanzkraft auf, so weist auch diese Definition im Prinzip in dieselbe Richtung.
Wesentlich weiter gefaßt, jedoch nicht widersprüchlich sehen Thieme und Prillwitz den Begriff der Leistungsfähigkeit. Sie nennen als Komponenten die Verwaltungskraft, Veranstaltungskraft, Planungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit, Bürgernahe und Entscheidungsfähigkeit der Gemeinden.[1)]
Wird die "Veranstaltungskraft" als die Tatsache definiert, "daß die Gemeinden in der Lage sind, in genügender Zahl und sonstige Einrichtungen für den Bürger zu tragen"[2)], so läuft sie im wesentlichen auf eine hinreichende Finanzkraft hinaus. Planungsfähigkeit und Entscheidungsfähigkeit können wiederum als Komponenten der Verwaltungskraft angesehen werden.[3)]

bd) Verwaltungskraft

Obwohl die Verwaltungskraft als Komponente der Leistungsfähigkeit bisher gleichrangig neben der Finanzkraft stand, wird sie in der Literatur allgemein in einem engen Zusammenhang, ja in eine Abhängigkeit von der Finanzkraft gerückt: "Die Verwaltungskraft hängt wiederum vornehmlich von der finanziellen Leistungskraft ab. Denn diese allein ermöglicht es, genügend hauptamtliches Personal mit begrenzt spezialisiertem Tätigkeitsbereich anzustellen und moderne sächliche Verwaltungsmittel einzusetzen."[4)]
Mäding, der sich ausführlich dem Begriff der Verwaltungskraft widmet, formuliert ähnlich: "Den verfügbaren Finanzmitteln kommt insofern eine Schlüsselbedeutung für die Verwaltungskraft zu, als Finanzmittel für den Umfang und die Qualität der Personal- und Sachausstattung unentbehrlich

1) Vgl. Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 45 ff.; die Komponenten Verwaltungskraft, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe werden in den folgenden Abschnitten eigens erörtert.

2) Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 46.

3) Vgl. dazu den folgenden Abschnitt.

4) Für viele Urteile, die so formulieren: BayVGH, 18.5.1977, AZ 53 V 76 und AZ 12 V 76 sowie v. 29.11.1978, AZ 93 V 76.

sind."[1]

Thieme und Prillwitz sehen Verwaltungskraft durch die Tatsache gegeben, "daß sie[2] einen Verwaltungsapparat besitzen, der eine rechtsstaatliche, zweckmäßige und hinreichend spezialisierte Verwaltung sichert"[3]. Dabei dürfte wesentlich sein, daß der Verwaltungsapparat "mit eigenen persönlichen und sachlichen Kräften"[4] der Gemeinden gestellt werden kann.

Das Hineinrücken der Planungsfähigkeit und der Entscheidungsfähigkeit in den Bereich der Verwaltungskraft[5] wird nunmehr um so begreiflicher, als auch diese beiden einer hinreichend qualifizierten personellen und sächlichen Ausstattung bedürfen.

be) Finanzkraft

Die Finanzkraft der Kommunen hängt ab von ihren Einnahmen, die sich im wesentlichen zusammensetzen aus Erträgnissen des Gemeindevermögens, Steuern, Gebühren, Beiträgen, sowie Leistungen aus dem Finanzausgleich.[6]

Wesentliche Bedeutung kommt dabei der Steuerkraft und der Umlagekraft zu.

Für die Ermittlung der S t e u e r k r a f t werden in Bayern die vier Steuerarten: Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer und Einkommensteuerbeteiligung zugrunde gelegt, wobei für ihre Höhe die Einnahme m ö g l i c h k e i t , nicht jedoch die tatsächliche Ausschöpfung dieser Einnahmemöglichkeit ausschlaggebend ist.[7]

---

1) Mäding, E. (Verwaltungskraft, 1967), S. 327; vgl. dazu ferner: Wipfelder, H.-J. (Verwaltungskraft, 1975), S. 98 sowie bezüglich Personalausstattung: Greve, R. (Organisation und Automation, 1974); S. 257.

2) Gemeint sind die Gemeinden, A. d. Verf.

3) Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 45.

4) Wipfelder, H.-J. (Verwaltungskraft, 1975), S. 94.

5) Vgl. S. 60 d. A.

6) Vgl. Koch, H. v./Tschira, O. (Gemeindeordnung, 1978), S. 29; vgl. dazu auch Gittel, H. (Fragen der Gemeindefinanzierung, 1974), S. 103.

7) Vgl. StMF, a.a.O., S. 85.

Die U m l a g e k r a f t ergibt sich als Summe sämtlicher Umlagengrundlagen.[1] Die Umlagegrundlagen wiederum "sind der Bemessungsmaßstab für die Erhebung der Bezirks- und Kreisumlagen. Sie werden aus der Summe der Steuerkraft und 80 v. H. der Schlüsselzuweisungen der jeweiligen Gemeinden ermittelt"[2].

bf) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die gemeinsame inhaltliche Abhandlung der Ziele "Wirtschaftlichkeit" und "Sparsamkeit" mag insofern kritisiert werden, als jeder der beiden Begriffe genaugenommen etwas anderes bezeichnet: "Sparsam wird gewirtschaftet, wenn die Ausgaben möglichst niedrig gehalten werden; die Erfüllung der Aufgabe darf dadurch nicht in Frage gestellt werden; ... . Wirtschaftlich bedeutet, daß mit dem geringstmöglichen Aufwand der größtmögliche Erfolg erzielt wird."[3] Schreml fügt jedoch hinzu: "Die beiden Grundsätze sind meist gemeinsam zu werten."[4] Auch an einschlägigen Gesetzesstellen wird das Begriffspaar stets zusammen gebraucht.[5] Es kann deshalb als gerechtfertigt angesehen werden, das Begriffspaar in einem Kapitel zu behandeln, obwohl es aus strenger betriebswirtschaftlicher Sichtweise selbstverständlich auseinandergehalten werden muß.

Kommt der Wirtschaftlichkeit durch diese gesetzliche Verankerung bereits hohes Gewicht zu, so gilt sie auch als einer der Grundsätze des Verwaltungshandelns schlechthin neben jenen der Sachgerechtigkeit, der Rechtmäßigkeit und der Unparteilichkeit.[6]

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist hinsichtlich der Forderung nach Sparsamkeit zunächst in seine Ausprägungen als Minimalprinzip und als Maximalprinzip zu zerlegen:

1) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 4.
2) StMF, a.a.O., S. 89.
3) Schreml, A. (Haushalts- und Wirtschaftsrecht, 1982), S. II 61.4.
4) Ebenda.
5) Vgl. z.B. Art. 61 Abs. 2 BayGO; Art. 7 Abs. 1 BayHO; § 7 Abs. 1 BHO; § 6 Abs. 1 HGrG.
6) Vgl. Stollreither, K., a.a.O., S. 81 ff.

Hinsichtlich der Sparsamkeit gilt es als M i n i m a l p r i n z i p , d.h. ein vorgegebener Zweck ist mit den geringstmöglichen Mitteln zu erreichen. Zusammen mit der Zweckhaftigkeit erscheint somit der Grundsatz der Sparsamkeit als Unterfall des Wirtschaftlichkeitsprinzips.[1)]

Einen hohen Stellenwert mißt Greve der Zweckmäßigkeit dadurch bei, daß er sie bei der Erörterung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in den Mittelpunkt rückt: "Eng verbunden mit der Zweckmäßigkeit einer Organisation ist die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Eine Verwaltung arbeitet grundsätzlich so wirtschaftlich, wie dies zweckentsprechend geschieht - nicht umgekehrt. Der Zweck ist die Bedürfnisbefriedigung als ursprünglicher oder gewachsener Auftrag der Verwaltung. Darin findet der Begriff der Wirtschaftlichkeit seine grundsätzliche Wertstellung und Abgrenzung. Das bedeutet, daß sich die Aufgabenstellung oder -zuteilung zunächst nicht an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns orientiert."[2)]

Auf die Grenzen der Sparsamkeit weist die KGSt hin: "Sparsamkeit kann unwirtschaftlich sein, etwa wenn auf Investitionen zur Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen verzichtet wird."[3)]

In der Ausprägung als M a x i m a l p r i n z i p ist Wirtschaftlichkeit gewährleistet, wenn bei vorgegebenen Mitteln ein höchstmöglicher Zweck erzielt wird.[4)] So gesehen, ist das Verwaltungshandeln nicht auf Sparsamkeit ausgerichtet.

Geht man davon aus, daß sowohl die Pflichtaufgaben als auch die freiwilligen Leistungen der Kommunen im längeren Zeitablauf vergleichsweise konstante Größen sind, die mit geringstmöglichen Mitteln erfüllt bzw. erbracht werden müssen, kann das Wirtschaftlichkeitsprinzip hinsichtlich des Verwaltungshandelns durchaus in seiner Ausprägung als Minimalprinzip gelten.[5)]

Im Zusammenhang mit der Forderung nach Sparsamkeit müssen die Erwartun-

---

1) Vgl. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 14.

2) Greve, R., a.a.O., S. 257.

3) KGSt (Organisationsuntersuchung, 1977), S. 285.

4) Vgl. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 14 f.

5) Zum wirtschaftlichen Handeln von Kommunen vgl. auch: Thieme, W./ Prillwitz, G., a.a.O., S. 46 sowie Mühlhaupt, L. (Wirtschaftlichkeit und Messung, 1941), S. 100.

gen näher erläutert werden, die an die Gebietsreform hinsichtlich der Entwicklung der Verwaltungskosten geknüpft worden sind. Eine derartige Klarstellung ist schon deshalb erforderlich, weil im Bereich der Nachfrageseite nach Verwaltungsleistungen Erwartungen wie "Verbilligung der Verwaltung" oder "Kostensenkungen" zu undifferenziert im Raume standen. Die oben aufgeführten diesbezüglichen Zielsetzungen gehen nicht so weit. Gefordert wird vielmehr ein "Höchstmaß an Sparsamkeit", eine "Eindämmung des Ansteigens der Personal- und Sachausgaben" und ein "Einfrieren der Verwaltungskosten"[1]. Lediglich das Bayerische Staatsministerium der Finanzen postuliert "Kosteneinsparungen"[2]. Daraus geht hervor, daß weniger daran gedacht wurde, die absolute Höhe der Kosten fur Kommunalverwaltungen zu senken, sondern vielmehr ihre Zunahme in den Griff zu bekommen bzw. zu bremsen.[3]

Bereits weiter oben wurde kritisiert, daß Wagener die Leistungsfahigkeit als Komponente der Effektivität gleichrangig neben die Wirtschaftlichkeit stellt.[4] Zwar stehen bei oberflachlicher Betrachtung die von Wagener genannten Untermaßstabe der Leistungsfahigkeit[5] nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit. Jedoch gibt es in der jüngeren Betriebswirtschaftslehre Ansätze zu einem erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriff[6], die es gestatten, auch solche Maßstäbe dem Wirtschaftlichkeitsbegriff bzw. einem erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriff unterzuordnen. Wurde man dem Begriff der gesamtgesellschaftlichen Wirtschaftlichkeit von Picot, Reichwald u.a.[7] folgen, so konnte man sogar den Hauptmaßstab "Festigung der Demokratie" und seine Untermaßstäbe einem solchen erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriff zuordnen.

Selbst Wagener erweitert den engen Wirtschaftlichkeitsbegriff, wenn er

1) Vgl. S. 56 d. A.

2) Vgl. S. 50 d. A.

3) Vgl. dazu eine Äußerung von Ministerpräsident Alfons Goppel in seiner Regierungserklärung vom 25.1.1967, vgl. dazu S.

4) Vgl. S. 59 d. A.

5) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S.307.

6) Vgl. z.B. Picot, A./Reichwald, R. u.a. (Wirtschaftlichkeit der Schreibdienste, 1979), S. 20 ff., insbesondere S. 37 ff.

7) Vgl. ebenda, S. 43.

von "Gesamtwirtschaftlichkeit des Verwaltungsaufbaues"[1] spricht: "Von der Gesamtwirtschaftlichkeit des Verwaltungsaufbaues her gesehen ist es wichtig, daß bei möglichst vielen Verwaltungseinheiten finanzielle, personelle und strukturelle Ausgleichsmöglichkeiten im eigenen Gebiet bestehen. ... Es spricht eine Vermutung dafür, daß zentral gesteuerte finanzielle, personelle und sonstige Ausgleiche im Endergebnis unwirtschaftlicher für das Gesamtergebnis der Verwaltung sind als Ausgleiche, die bereits im Rahmen der einzelnen Verwaltungseinheit herbeigeführt werden können. Der Maßstab 'finanzielle, personelle und kulturelle Ausgleichsmöglichkeit im Rahmen einer Verwaltungseinheit' gehört daher systematisch ebenfalls zu dem Hauptmaßstab 'Wirtschaftlichkeit'."[2] Was Wagener hier als Fähigkeit einer Organisationseinheit zum Ausgleich postuliert, fordern auch Picot, Reichwald u.a. als Flexibilität einer Organisation.[3]

Andere Erweiterungen des Wirtschaftlichkeitsbegriffes für öffentliche Verwaltungen finden sich beispielsweise bei Eichhorn und Wittkämper. Eichhorn definiert eine volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit als Quotient aus sozialen Nutzen und sozialen Kosten.[4] Wittkämper vereint im "Begriff der sozialen Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor Kriterien der verwaltungsbetrieblichen Effizienz und[5] der sozialen Effizienz", wobei "nur die vereinigte Anwendung beider Teilkriterien .. der Treuhandfunktion (entspricht), die der soziale Rechtsstaat für die Organisation aller seiner Leistungen gegenüber dem Bürger zu erfüllen hat"[6]. Durch diese Erweiterungen des Wirtschaftlichkeitsbegriffes kommt man schließlich zur Frage der wirtschaftlichen Betroffenheit der Bürger und der Nachfrageseite nach Verwaltungsleistungen schlechthin sowie der diesbezüglichen Seite der Bürgernähe.

---

1) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 301; aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht ist der Begriff der Gesamtwirtschaftlichkeit von Wagener nicht sauber verwendet. Der Begriff der Gesamtwirtschaftlichkeit darf hier nicht in dem Sinne gebraucht werden, in dem er bei dem Begriffspaar Einzelwirtschaftlichkeit/Gesamtwirtschaftlichkeit gemeinhin zum Ausdruck kommt.

2) Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 301 f.

3) Vgl. Picot, A./Reichwald, R. u.a., a.a.O., S. 37.

4) Vgl. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 18.

5) Unterstreichung im Original, A. d. Verf.

6) Wittkämper, G. (Wirtschaftlichkeit und Organisation, 1977), S. 11.

bg) Bürgernähe

Durch die schlagwortartige Verwendung des Begriffs der "Bürgernähe" in der Diskussion um die Gebietsreform wurde dieser zu einer mehr und mehr schillernden Größe. Der Begriff der Bürgernähe als Ziel der Gebietsreform bedarf daher der Differenzierung. Er besitzt eine eher wirtschaftliche und eine eher politische Ausprägung. Letztere soll nicht hier, sondern bei den "weiteren Zielen" behandelt werden.[1)]
Bürgernähe in wirtschaftlicher Hinsicht heißt, daß der Nachfragezweck des Bürgers nach öffentlichen Verwaltungsleistungen von ihm mit den geringstmöglichen Mitteln erfüllt werden kann. Diese Sichtweise nach dem Minimalprinzip erscheint möglich, nachdem der Nachfragezweck als gegebene Größe gesehen werden kann.
Aus den Interpretationen des Begriffes "Bürgernähe" können drei wesentliche Ausprägungen herausgelesen werden:

- Die Verwaltungsfunktionen werden für den Nachfrager nach Verwaltungsleistungen möglichst nah an ihn herangeführt: Durch Verlagerung von Aufgaben von höheren auf niedrigere Verwaltungsebenen über die Funktionalreform soll dem Ziel der Bürgernähe entgegengekommen werden.[2)] Die SPD spricht in diesem Zusammenhang auch von mehr "Ortsnähe der Verwaltung".[3)] Eine kostenmäßige und damit wirtschaftliche Relevanz erhält diese Ausprägung dadurch, daß mehr Verwaltungsfunktionen in der räumlichen Nähe des Bürgers angesiedelt werden und dieser die Nachfragezwecke in seiner Nähe schneller erfüllen kann. Er spart Zeit und Wegekosten zur Erfüllung von solchen Nachfragezwecken, die bisher bei höheren Verwaltungsebenen angesiedelt waren.[4)]
- Kurze Wege zu Verwaltungsdienststellen und schnelle Bedienung: Die Entfernungen innerhalb eines Verwaltungsgebiets sollen es dem Bürger ermöglichen, "den Verwaltungssitz und die kommunalen Einrichtungen

1) Vgl. S. 71 f. d. A.

2) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 32 und S. 50.

3) Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landesverband Bayern, a.a.O., S. 13.

4) Vgl. dazu Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 47.

unter Berücksichtigung der heutigen Verkehrsmöglichkeiten ohne Schwierigkeiten und unzumutbaren Zeitaufwand zu erreichen"[1].

Ferner sollen es die durch die Gebietsreform geschaffenen Verwaltungseinheiten gestatten, das Personal so zusammenzusetzen, "daß für die differenzierten Tätigkeiten genügend qualifizierte Spezialisten zur Verfügung stehen, die schnell und fachlich richtig handeln können"[2].

Im Unterschied zu ersterer Ausprägung erhält die eben genannte ihre wirtschaftliche Relevanz durch die Frage, welchen Weg der Bürger zur Verwaltungsdienststelle überhaupt zurücklegen muß, unabhängig von den dort vorfindbaren Funktionen, sowie die Frage, wie schnell und qualifiziert er dort bedient wird. Es handelt sich hier also um die Frage der Kosten für Wege zur Verwaltungsdienststelle und durch Verweilzeiten.[3]

- Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Mitwirkung:
  Ein "Mehr an bürgerschaftlicher Mitwirkung bei der Erledigung der Selbstverwaltungsaufgaben"[4] durch "bürgerschaftliche Aktivitäten und Initiativen"[5] und die Wahrung der Teilnahmemöglichkeit der Einwohner am Gemeindegeschehen[6] können hinsichtlich der Kosten für die öffentliche Verwaltung insofern positiv wirken, als Gemeinden bei weiterhin ehrenamtlich ausgeübter Verwaltungstätigkeit ohne eine vermehrte Arbeitsübernahme durch hauptamtliches Personal auskommen können.

---

1) StMI-MABl 1971 S. 848.

2) Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 31.

3) Vgl. hierzu auch: Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 12 sowie Tandler, G. (Bilanz ist positiv, 1982), S. 20.

4) Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 29.

5) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 1, 16. Sitzung, S. 12(Staatsminister des Innern,Bruno Merk).

6) Vgl. Bayer. VerfGH-Entsch. v. 20.4.1978, AZ Vf 6-VII-78, veröff. in: BayVBl 1978, Heft 16, S. 497 ff., hier S. 502.

c) Zusammenführung wirtschaftlich relevanter Ziele

Nach den nunmehr erfolgten allgemeinen inhaltlichen Erläuterungen wirtschaftlich relevanter Ziele der Gebietsreform können die oben zusammengestellten einzelnen Zielnennungen[1] zunächst unter bestimmte Zielbegriffe zusammengefaßt werden:[2]

- Effizienz und Effektivität:
  - wirksame Erfüllung der Aufgaben (vgl. S. 47 und 54 d. A.)
  - Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns (vgl. S. 46 f. und 54 d. A.)
  - Höchstmaß an Wirksamkeit (vgl. S. 48 f. und 52 d. A.).

- Wirtschaftlichkeit
  - Verwirklichung des Wirtschaftlichkeitsprinzips in seiner Minimal- und Maximalausprägung (vgl. S. 47 d. A.)
  - Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (vgl. S. 46 und 51 d. A.)
  - betriebswirtschaftlich sinnvolle Tätigung von Investitionen (vgl. S. 52 d.A.); eine Investition ist betriebs-, genauer: unternehmungswirtschaftlich als sinnvoll anzusehen, wenn sie rentabel ist. Zwar muß hier zwischen Wirtschaftlichkeit und Rentabilität streng getrennt werden, da für Rentabilitätsstreben in der öffentlichen Verwaltung kein Raum ist.[3] Will man jedoch diese Zielnennung einordnen, so ist dies trotz dieser Einschränkungen unter dem Oberbegriff "Wirtschaftlichkeit" noch am ehesten angebracht.
  - höhere Leistung bei geringeren Kosten (vgl. S. 51 d. A.).

- Günstigere Kostenentwicklung:
  - Höchstmaß an Sparsamkeit (vgl. S. 47 f. d. A.)
  - Eindämmung des Ansteigens der Personal- und Sachausgaben (vgl. S. 49 d. A.)
  - Kosteneinsparungen (vgl. S. 50 d. A.)

1) Vgl. S. 55 f. d. A.

2) Für einzelne Unterordnungen wird nur dann eine Begründung gegeben, wenn eine solche Unterordnung nicht offensichtlich oder plausibel ist.

3) Vgl. KGSt (Organisationsuntersuchung, 1977), S. 285

- Einfrieren der Verwaltungskosten (vgl. S. 51 d. A., Fußnote 5)
- größter Rationalisierungseffekt (vgl. S.48 und 50 d. A.); Scheuten stellt fest, daß in den meisten Definitionen des Rationalisierungsbegriffsdas Element des Einsparens stark hervorgehoben wird.[1] Zieht man darüber hinaus in Betracht, daß Rationalisierungsinvestitionen überwiegend der Kostensenkung dienen[2], so erscheint es zulässig, das Ziel eines möglichst großen Rationalisierungseffektes dem Oberbegriff einer günstigeren Kostenentwicklung unterzuordnen.
- Bürgernähe der Verwaltung (vgl. S. 48 f., 51 f. und 54 d.A.); dies Unterordnung rechtfertigt sich zunächst durch den positiven Kosten effekt bürgerschaftlicher Mitwirkung am kommunalen Geschehen.[3] Ferner darf das Ziel einer günstigeren Kostenentwicklung nicht nur auf die Verwaltungen als solche beschränkt bleiben, sondern muß auch in gesamtwirtschaftlicher Sichtweise für die Nachfrageseite nach Verwaltungsleistungen gelten. Die Unterordnung des Ziels der Bürgernähe der Verwaltung unter den Oberbegriff einer günstigeren Kostenentwicklung ist dann gerechtfertigt, wenn - wie oben dargelegt - das Minimalprinzip bei der Erfüllung des Nachfragezwecks zugrunde gelegt wird[4] und damit geringstmögliche Kosten angestrebt werden.

- Leistungskraft
  - Leistungsfähigkeit des Aufgabenträgers (vgl. S. 46 f., 49 und 51 ff. d. A.)
  - Stärkung der Leistungskraft (vgl. S. 48 und 52 d. A.)

- Finanzkraft
  - Stärkung der Finanzkraft (vgl. S. 48 ff. und 54 d. A.)
  - Höchstmaß an finanzieller Leistungskraft (vgl. S. 48 d. A.)
  - finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen (vgl. S. 50 d.A.);

---

1) Vgl. Scheuten, W. (Rationalisierung, 1977), S. 126.

2) Bundesministerium für Wirtschaft (Rationalisierungsinvestitionen, 1977), S. 2.

3) Vgl. S. 67 d. A.

4) Vgl. S. 63 d. A.

diese kann dann als gegeben betrachtet werden, wenn eine Kommune aufgrund eigener, o r i g i n ä r e r Finanzkraft von Finanzausgleichszahlungen unabhängig ist.

- Verwaltungskraft
  - Stärkung der Verwaltungskraft (vgl. S. 48, 50, 52 und 54 d. A.)
  - Verbesserung der Haushalts-, Wirtschafts- und Finanzplanung (vgl. S. 50 d.A.); diese Unterordnung kann erfolgen, nachdem oben bereits die Planungsfähigkeit schlechthin in den Bereich der Verwaltungskraft gerückt wurde.[1)]

Die Erstellung einer Zielhierarchie ist Sache der Zielbeziehungen.[2)] Sie erfolgt deshalb später.[3)]

3.2.2. Weitere Ziele

Als weitere, nicht wirtschaftlich relevante Ziele der Gebietsreform sowie als Ziele, die zwar nicht überwiegend wirtschaftliche Relevanz, jedoch solche Komponenten haben können, werden genannt:

- Stärkung der Selbstverwaltung der Kommunen[4)]
  In diesem Zusammenhang wird erläuternd darauf hingewiesen, daß durch die Gebietsreform gerade die Voraussetzungen für die kommunale Selbstverwaltung wieder geschaffen[5)] und die Kommunen wieder befähigt werden sollten, ihre eigentlichen, angestammten Aufgaben wirksam zu erfüllen[6)]. Die "Sicherstellung der sach- und zeitgerechten Erfüllung

1) Vgl. S. 60 d. A.

2) Vgl. Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1983), S. 34 f.

3) Vgl. S. 73 ff. d. A.

4) Vgl. u.a. Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13/S. 2; StMI (Neugliederung, 1972), S. 46; Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 17 sowie Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 46.

5) Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 14.

6) Vgl. o.V. (Einschränkungen der Selbstverwaltung, 1982), S. 11 sowie Gespräch Reigl, StMI, 31.3.1982.

der gemeindlichen Aufgaben"[1] verlangt auch die Rechtsprechung. Mit der Zielsetzung, im Rahmen der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung "insbesondere die Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden zu steigern"[2], weist der Bayerische Gemeindetag auf die wirtschaftlichen Komponenten dieses "weiteren Zieles" hin.

- Bürgernähe

  Neben den oben bereits beschriebenen wirtschaftlich relevanten Aspekten der Bürgernähe[3] werden auch eher politische Aspekte der Bürgernähe postuliert[4].

  Die Ziele der "Sicherung der Ortsnähe der Verwaltung"[5] und der Delegation von Aufgaben auf ortsnähere Behörden[6] haben neben ihren ökonomischen Ausprägungen auch politische im Sinne von Überschaubarkeit als Voraussetzung lebendiger Demokratie[7] und als "örtliche Verbundenheit der Einwohner und deren Teilnahmemöglichkeiten am Gemeindegeschehen"[8].

---

1) BayVGH, Beschluß des V. Senats vom 26.11.1976, Nr. 6, 10 V 76, veröff. in: BayVGH (Sammlung von Entscheidungen, 1977), N.F., 30. Band, S. 26 ff., hier S. 41; vgl. auch Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13/S. 2.

2) Bayerischer Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 46.

3) Vgl. S. 66 f. d. A.

4) Zur allgemeinen, pauschalen Nennung der Bürgernähe als Ziel vgl. StMI (Neugliederung, 1972), S. 46; Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13/S. 2; Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 17; BayVerfGH-Entsch. v. 20.4.1978, AZ Vf 6-VII-78, veröff. in: BayVBl 1978, Heft 16, S. 502.

5) Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landesverband Bayern, a.a.O., S. 13.

6) Vgl. Begründung zum 2. StärkG, Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1007, S. 6.

7) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 5, 11. Sitzung, S. 1 (Staatsminister des Innern, Bruno Merk).

8) BayVerfGH, Entsch. v. 20.4.1978, AZ Vf. 6-VII-78, veröff. in: BayVBl 1978, Heft 16, S. 502.

Hierzu zählt auch die Frage nach der zahlenmäßigen Entwicklung kommunaler Mandatsträger. So gesehen, bedeutet mehr Bürgernähe auch, daß die Bürger ihre Anliegen an eine möglichst große Vielzahl kommunaler Mandatsträger herantragen können und daß durch eine hohe Zahl kommunaler Mandate der einzelne politisch interessierte Bürger eher ein solches erlangen und damit direkt am politischen kommunalen Geschehen teilhaben und mitentscheiden kann.

- Verbesserung der Lebensverhältnisse, Abbau des Leistungsgefälles zwischen Stadt und Land.[1)]

- Soweit Einzelfälle der Gebietsreform durch das Stadt-Umland-Problem gekennzeichnet waren, war es ein Ziel, "die Verwirklichung einer langfristig angelegten und einheitlichen städtebaulichen Konzeption"[2)] zu gewährleisten.

Die Aufzählung dieser Ziele zeigt, daß bei der Gebietsreform neben ökonomischen auch politische Überlegungen wirksam waren.[3)] Auch Wagener nimmt diese Trennung vor.[4)] Gerade die hier aufgeführten Ziele der Stärkung der Selbstverwaltung der Kommunen sowie der Bürgernähe liegen in dem Bereich, den Wagener mit "Integrationswert" umschreibt.[5)]

3.3 Zielbeziehungen

Da für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Unternehmen keine zentrale Erfolgsgröße zu ermitteln ist, stehen "die Fachgebiete häufig in Konkur-

1) Vgl. StMI (Neugliederung, 1972), S. 46; Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 13/S. 2 sowie Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 17.

2) StMI (Vorläufige Richtlinien, 1972), S. 3.

3) Vgl. dazu auch Oettle, K. (Ökonomische Ansätze, 1978), S. 29.

4) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 6 ff. und S. 305 ff.

5) Vgl. ebenda.

renzbeziehungen zueinander, so etwa bei öffentlichen Verwaltungen das gesellschaftliche auf der einen und das wirtschaftliche oder das staatspolitische auf der anderen Seite"[1]. Dies ist der Hintergrund für die Konkurrenz von Zielen, wie sie sich teilweise auch bei der Gebietsreform ergibt.

In diesem Zusammenhang weist Hüttl darauf hin, daß die öffentliche Verwaltung bei der Verfolgung ihrer Ziele die Wirtschaftlichkeit nicht als absoluten Wert setzen könne, da sie "fast immer mit kulturellen, sozialen, sittlich-religiösen oder machtpolitischen (außenpolitischen) Überlegungen konkurrieren"[2].

Heinen unterscheidet drei Klassen von Zielbeziehungen, die er durch folgende Aussagen charakterisiert:

"(a) 'Ziel A steht zu Ziel B in konkurrierender, komplementärer oder indifferenter Beziehung.'

(b) 'Ziel A ist wichtiger als Ziel B.'

(c) 'Ziel A und Ziel B stehen im Verhältnis Oberziel - Unterziel.'"[3]

Die Klasse (b) führt zur Aufteilung von Zielen in Haupt- und Nebenziele, die Klasse (c) zur Entwicklung einer Zielhierarchie. Dieser Ansatz soll bei der folgenden Aufarbeitung der Zielbeziehungen zugrunde gelegt werden.

In Fortführung der "Zusammenführung wirtschaftlich relevanter Ziele"[4] und der Ausführungen über weitere Ziele der Gebietsreform[5] wird zunächst gemäß Klasse (c) eine Zielhierarchie aufgebaut, wobei das Hauptaugenmerk den wirtschaftlich relevanten Zielen gilt.

3.3.1 Zielhierarchie

Nach den bisherigen Ausführungen sind zwei große Zielblöcke zu unterscheiden: wirtschaftlich relevante Ziele einerseits und weitere Ziele anderer-

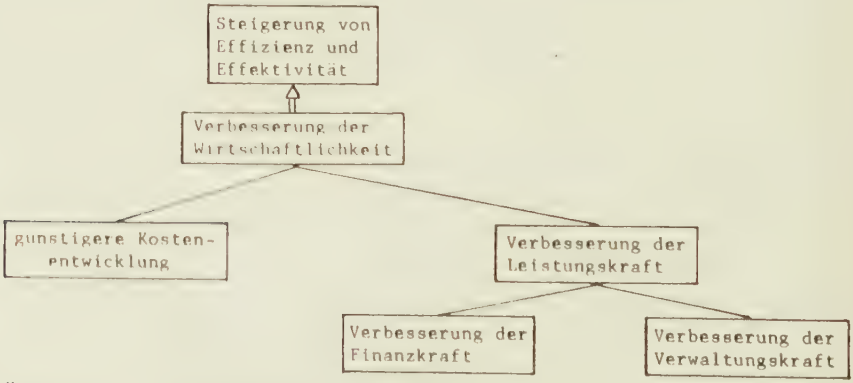
1) Oettle, K. (Effizienz in der Bürokratie, 1979), S. 5.
2) Hüttl, A. (Wirtschaftlichkeit, 1965), S. 282.
3) Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1983), S. 35.
4) Vgl. S. 68 ff. d. A.
5) Vgl. S. 70 ff. d. A.

seits. Diese weiteren Ziele konnten als eher bzw. überwiegend politisch relevante Zielsetzungen dargestellt werden. Dieser Block soll - in Anlehnung an Wagener - in der Zielhierarchie der Gebietsreform auf der gleichen Ebene angesiedelt sein wie der Block der wirtschaftlich relevanten.[1)]

Da - wie gesagt - das Hauptaugenmerk dem Block der wirtschaftlich relevanten Ziele gilt, sollen hier die "weiteren Ziele" ohne weitere hierarchische Differenzierung nur kurz zusammengefaßt werden, um die weiteren Zielbeziehungen herausarbeiten zu können:

- Stärkung der Selbstverwaltung der Kommunen
- Sicherstellung der sach- und zeitgerechten Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben
- Bürgernähe
- Verbesserung der Lebensverhältnisse, Abbau des Leistungsgefalles zwischen Stadt und Land
- einheitliche städtebauliche Konzeption im Stadt-Umland-Bereich.[2)]

In Anlehnung an die "Zusammenführung wirtschaftlich relevanter Ziele" läßt sich für diesen Zielbereich folgende schematische Zielhierarchie erstellen:



Übersicht 3: Zielhierarchie der Gebietsreform

1) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 312 und 320 (hier Übersicht 22).
2) Vgl. S. 70 ff. d. A.

Diese Darstellung weicht von der Darstellung Wageners ab.[1] Die hier gewählte Hierarchie setzt als oberste Ziele Effizienz und Effektivität, die sich aus der Erfüllung des Ziels der Wirtschaftlichkeit ergeben (Pfeil).

Die weitere Untergliederung des Wirtschaftlichkeitsziels in eine Kosten- und eine Leistungskomponente erfolgt aufgrund des herkömmlichen Wirtschaftlichkeitsbegriffes. Die weitere Differenzierung der Leistungskraft in die Ziele Finanzkraft und Verwaltungskraft erfolgt analog den Ausführungen über Leistungskraft und Leistungsfähigkeit.[2]

Folgt man Heinens Postulat der Vorgabe quantifizierbarer Ziele zur Steuerung des organisatorischen Entscheidungsprozesses[3], können die Voraussetzungen bzw. Richtwerte für die Erfüllung des Kriteriums der Leistungsfähigkeit quasi als operationalisierte Teilziele des Zieles Leistungsfähigkeit und seiner Unterziele Finanzkraft und Verwaltungskraft angeführt werden.

Galt bisher die obige Zielhierarchie für Gemeindegebiets- und Kreisreform gleichermaßen, muß sie für eine derartige Operationalisierung der Ziele differenziert werden.

Als operationalisierte Ziele bei der Kreisreform lassen sich nur die oben angeführten Richtwerte für Einwohnerzahlen nennen, die bei der gebietlichen Neugliederung erreicht werden sollten. Darüber hinaus ist eine solche Operationalisierung darin zu erblicken, daß nach der Kreisreform ein Besuch des Landratsamtes innerhalb eines halben Tages möglich sein sollte. Beide Operationalisierungen können aber einem einzelnen Ziel oder Teilziel der obigen Hierarchie nicht eindeutig zugeordnet werden.

Anders verhält es sich bei der Gemeindegebietsreform, bei der jedoch unterschieden werden muß zwischen den quantitativen Vorgaben bis zum Abschluß der Amtsphase und denen der "Nachkorrektur". Für die quantitativen Vorgaben bis zum Abschluß der Amtsphase herrscht eine ähnliche Unschärfe wie bei der Kreisreform. Als quantifizierte Teilziele lassen sich nennen, daß Einheitsgemeinden nach der Reform mindestens 5.000, Mitglieds-

1) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 320 (hier Übersicht 22).

2) Vgl.59 f. d. A.

3) Vgl. Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1978), S. 52.

gemeinden von Verwaltungsgemeinschaften mindestens 1.000 Einwohner zählen sowie eine Mindestpersonalausstattung[1] besitzen sollten. Die quantitative Vorgabe für die Entfernungen zwischen den einzelnen Ortschaften und dem Verwaltungssitz, nämlich nicht mehr als sieben bis acht Kilometer, kann dem Ziel einer günstigeren Kostenentwicklung bei den Bürgern als Nachfrager nach Verwaltungsleistungen zugeordnet werden.
Als quantifizierte Teilziele des Zieles einer hinreichenden Finanzkraft im Rahmen der "Nachkorrektur" gelten, daß nach der Reform

- die Steuerkraft je Einwohner den Landesdurchschnitt von Gemeinden nicht wesentlich unterschreitet und
- genügend frei verfügbare Finanzmittel die Investitionskraft gewährleisten.[2]

Als quantifizierte Teilziele des Zieles einer hinreichenden Verwaltungskraft gelten, daß

- nach der Reform eine bestimmte Personalausstattung möglich ist und
- eine Mindesteinwohnerzahl von 2.000 erreicht wird.[3]

Zum Ziel der günstigeren Kostenentwicklung lassen sich - wenngleich ohne Quantifizierungen - aufgrund der "Zusammenführung wirtschaftlich relevanter Ziele"[4] zunächst zwei Bereiche unterscheiden:

- günstigere Kostenentwicklung im Bereich der Verwaltung
- günstigere Kostenentwicklung für den Bürger als Nachfrager von Verwaltungsleistungen.

Während sich für letzteres Ziel keine weiteren Differenzierungen mehr ergeben, lassen sich für das Ziel einer günstigeren Kostenentwicklung im Bereich der Verwaltung als Unterziele ableiten:

- Eindämmung des Ansteigens der Personal- und Sachausgaben
- Kosteneinsparungen
- Einfrieren der Verwaltungskosten.[5]

1) Vgl. S. 39 d. A.
2) Vgl. S. 40 f. d. A.
3) Vgl. S. 41 f. d. A.
4) Vgl. S. 68 f. d. A.
5) Vgl. ebenda.

Da ein "Höchstmaß an Sparsamkeit" zwar - der Darstellung mancher Quellen folgend - oben bei den Zielvorstellungen aufgeführt wurde, jedoch nach Meinung des Verfassers eher nur imperativen und weniger Zielcharakter hat und das Ziel der Erreichung von Rationalisierungseffekten - wie gesagt - auf Kosteneinsparungen rückführbar ist[1], werden diese beiden Ziele hier nicht mehr eigens angeführt.

Faßt man die bisherigen Überlegungen zusammen, so ergibt sich die in Übersicht 4 dargestellte erweiterte Zielhierarchie für die Gebietsreform.[2]

3.3.2 Konkurrierende, komplementäre und indifferente Beziehungen

Konkurrierende, komplementäre oder indifferente Zielbeziehungen können sich - vorbehaltlich der folgenden Überprüfung - prinzipiell innerhalb der wirtschaftlich relevanten, zwischen wirtschaftlich relevanten einerseits und weiteren Zielen andererseits und innerhalb der weiteren Ziele ergeben. Letztere sollen hier nicht Gegenstand der Betrachtungen sein. In den beiden ersten Fällen werden der Systematik wegen in der folgenden Abhandlung der Zielbeziehungen stets zunächst Beziehungen i n n e r h a l b der wirtschaftlich relevanten Ziele und hernach z w i s c h e n diesen einerseits und den weiteren Zielen andererseits behandelt. Hinsichtlich einer späteren Kritik an der Zielgebung der Gebietsreform sind vor allem konkurrierende und komplementäre Zielbeziehungen interessant. Indifferente Zielbeziehungen werden daher nicht vertieft behandelt.

a) Konkurrierende Zielbeziehungen

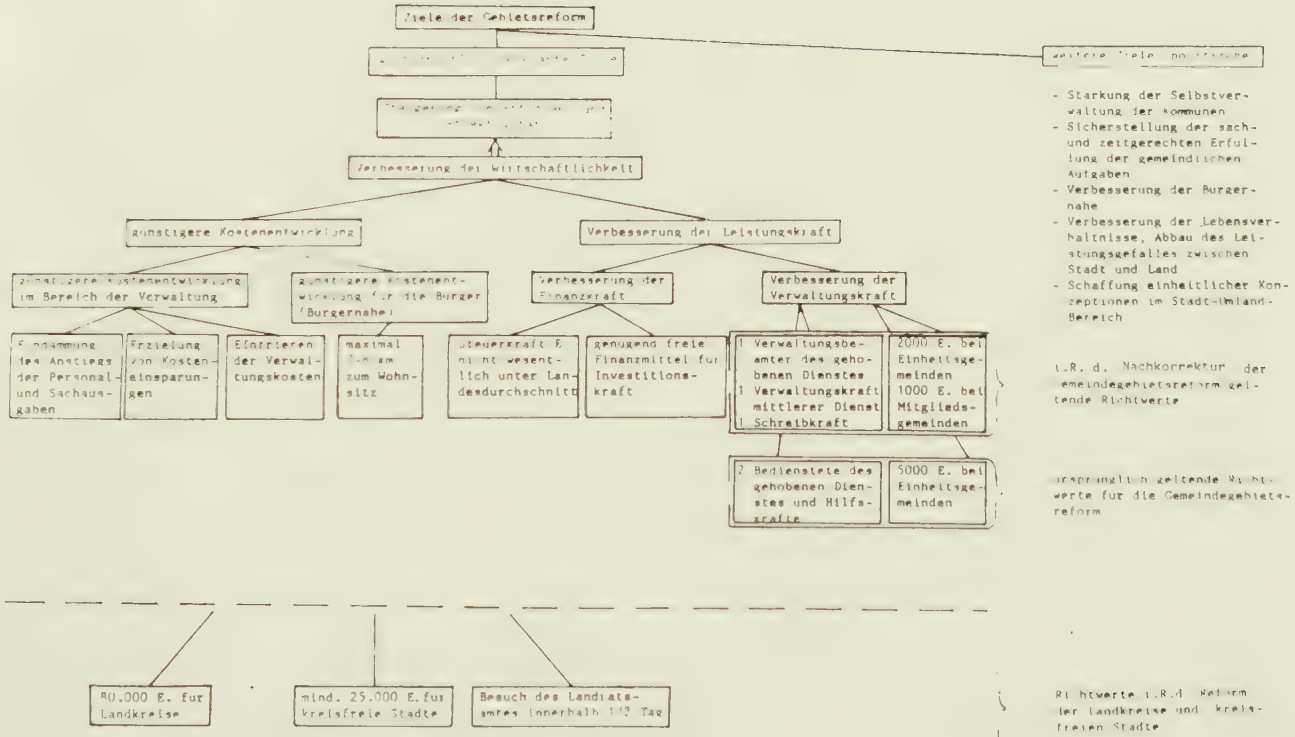
Zwei Ziele sind konfliktär, "wenn eine Steigerung in der Erfüllung des einen Ziels die Erreichung des anderen Ziels mindert"[3]. Im allgemeinen

---

1) Vgl. S. 69 d. A.

2) Das Absetzen der Ziele der Reform der Landkreise und kreisfreien Städte und die gestrichelte Linie bedeuten, daß - wie auf S. 75 d. A. herausgestellt - diese einzelnen Ziele oder Teilziele in der Hierarchie wirtschaftlich relevanten Zielen nicht eindeutig zuordenbar sind.

3) Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1983), S. 35; "konfliktär" wird synonym mit "konkurrierend" gebraucht.



Übersicht 4: Erweiterte Zielhierarchie der Gebietsreform mit Richtwerten

wird der Hauptkonflikt zwischen dem Ziel einer möglichst hohen Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung einerseits und dem Streben nach mehr Bürgernähe andererseits gesehen.[1] Um diesen Zielkonflikt näher zu erläutern, müssen die beiden Aspekte der Bürgernähe, nämlich der wirtschaftliche und der eher politische auseinandergehalten werden.
Unter wirtschaftlichem Aspekt der Bürgernähe konkurrieren zwei ihrer Ausprägungen mit den Zielen der Gebietsreform, größere Verwaltungseinheiten mit mehr Einwohnern und zwangsläufig weiteren Wegen zum Verwaltungssitz zu schaffen: die der Wege der Bürger zur Verwaltungsdienststelle und die der Möglichkeiten bürgerschaftlicher Mitwirkung am kommunalen Geschehen.[2]
Konkurrierende Beziehungen ergeben sich aber auch zu den Ausprägungen der Bürgernähe unter politischem Aspekt. Mit der Vergrößerung der Verwaltungseinheiten werden Überschaubarkeit, örtliche Verbundenheit und Teilnahmemöglichkeiten der Bürger am kommunalen Geschehen tendenziell nachlassen.[3] Durch die Verminderung der Zahl kommunaler Mandate wird sich die Diskrepanz zwischen Bürger und kommunalpolitischen Instanzen vergrößern.[4]
Für die Gemeindegebietsreform muß an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß i.R.d. "Nachkorrektur", namentlich durch die Verminderung der Mindesteinwohnerzahl von 5.000 auf 2.000, die beschriebenen Konkurrenzen gemildert wurden.
Konkurrierende Beziehungen können sich auch ergeben zwischen dem Ziel von Kosteneinsparungen und einer Reihe anderer wirtschaftlich relevanter Ziele; dann nämlich, wenn Sparsamkeit zum Selbstzweck erhoben und losgelöst von der Frage der Zweckmäßigkeit betrachtet wird. Auf diese Problematik wurde weiter oben bereits hingewiesen.[5] "Erst im Hinblick

---

1) Vgl. dazu z.B. BayVGH (Sammlung von Entscheidungen, 1978), N.F., 31. Band, S. 62 sowie Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Stengraph. Berichte, Band II, S. 1870 (Beckstein MdL).

2) Vgl. S. 66 f. d. A.

3) Vgl. BayVGH (Sammlung von Entscheidungen, 1978), N.F., 31. Band, S. 62; vgl. auch S. 210 ff. d. A.

4) Vgl. S. 72 d. A.

5) Vgl. S. 63 d. A.

auf den angestrebten Zweck erscheint das Sparsamkeitsstreben sinnvoll, da ein absolut sparsamer Mitteleinsatz geradezu unwirtschaftlich sein kann."[1] So kann es beispielsweise dem Ziel der Eindammung des Anstiegs der Personalausgaben entgegenlaufen, wenn aus Sparsamkeitsgrunden auf die Anschaffung moderner Verwaltungstechnologie verzichtet wird und dadurch menschliche Arbeitskraft nicht ersetzt werden kann.
Allgemein sind daruber hinaus konkurrierende Beziehungen zu vermuten zwischen dem Ziel einer günstigeren Kostenentwicklung und dem Ziel einer möglichst guten Personalausstattung als Teilziel einer Stärkung der Verwaltungskraft. Denn logischerweise wird durch eine quantitative und qualitative Steigerung der Personalausstattung zwar die Verwaltungskraft verbessert, die Erreichung einer günstigeren Kostenentwicklung im Bereich der Verwaltung aber gefährdet. Diese Kausalität läßt sich auch umkehren.

b) Komplementäre Zielbeziehungen

Zwei Ziele stehen in komplementärer Beziehung zueinander, "wenn eine Steigerung der Erfullung des einen Ziels zugleich auch eine Erhöhung der Erfüllung des anderen Ziels bedeutet"[2].
Allgemein kann gesagt werden, daß die Steigerung in der Zielerreichung irgendeines Teilzieles logischerweise immer zumindest tendenziell eine Steigerung in der Erreichung des in der Hierarchie jeweils darüberliegenden Ziels bewirkt. Interessant sind jedoch komplementäre Beziehungen zwischen solchen Zielen, die in der Hierarchie nicht in direkter Linie übereinander liegen.
Eine solche komplementare Beziehung liegt beispielsweise vor zwischen den Zielen einer gunstigeren Kostenentwicklung im Bereich der Verwaltung einerseits und der Schaffung genügend freier Finanzmittel im Hinblick auf die Investitionskraft. Kann nämlich - etwa durch Eindämmung des Anstiegs der Personalkosten - eine gunstigere Kostenentwicklung erreicht werden, wird dadurch der Verwaltungshaushalt entlastet; die Zuweisung vom Verwaltungs-

1) Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 14.
2) Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1983), S. 35.

zum Vermögenshaushalt kann erhöht und dadurch zur Steigerung der Investitionskraft beigetragen werden. Umgekehrt kann eine hinreichende Investitionskraft die Anschaffung moderner Verwaltungstechnologie ermöglichen, die wiederum dem Ziele einer günstigeren Kostenentwicklung im Verwaltungsbereich dient.

Wurde oben die Konkurrenz zwischen wirtschaftlich relevanten Zielen einerseits und den unterschiedlichen Aspekten und Ausprägungen des Ziels der Bürgernähe andererseits herausgestellt, so ist hier aber auch auf eine komplementäre Beziehung hinzuweisen: Zwischen der Ausprägung des wirtschaftlichen Aspekts der Bürgernähe, möglichst viele Verwaltungsfunktionen an den Bürger als Nachfrager nach Verwaltungsleistungen heranzuführen einerseits und der Steigerung der Verwaltungskraft als Voraussetzung zur Funktionalreform andererseits. Allerdings handelt es sich hier lediglich um eine einseitig wirkende Komplementarität: Die Steigerung des Ziels erhöhter Verwaltungskraft versetzt die Kommunen in die Lage, bestehende Aufgaben besser und neue Aufgaben und Funktionen zusätzlich im Sinne der Funktionalreform zu übernehmen, die vorher bei höheren Verwaltungen angesiedelt waren. Die Funktionen werden dadurch an den Bürger näher herangetragen.[1)]

Mit Blick auf die weiteren (politischen) Ziele ist eine Komplementarität zwischen dem Ziel einer Steigerung kommunaler Leistungskraft einerseits und den Zielen: Stärkung der Selbstverwaltung der Kommunen, Sicherstellung der sach- und zeitgerechten Erfüllung gemeindlicher Aufgaben, Verbesserung der Lebensverhältnisse, Abbau des Leistungsgefälles zwischen Stadt und Land zumindest zu vermuten.

Soweit es sich um Fälle i.R.d. Stadt-Umland-Problematik handelt, ist eine einseitige Komplementarität insofern zu erblicken, als größere Verwaltungseinheiten infolge von Mindesteinwohnerzahlen einheitliche Konzeptionen im Stadt-Umland-Bereich begünstigen.

1) Vgl. dazu auch die Ausführungen über den Zusammenhang zwischen Gebietsreform und Funktionalreform, S. 29 d. A.

c) Indifferente Zielbeziehungen

Zwei Ziele stehen in einem indifferenten Verhältnis zueinander, "wenn die Erfüllung des einen Ziels keinen Einfluß auf eine Erfüllung des anderen Ziels ausübt"[1].
Aus den vorangegangenen Überlegungen zu konkurrierenden und komplementären Zielbeziehungen läßt sich ableiten, daß indifferente Zielbeziehungen im Bereich wirtschaftlich relevanter Ziele nicht vorzufinden sind.

3.3.3 Haupt- und Nebenziele

Die Festlegung von Haupt- und Nebenzielen durch eine Gewichtung zwischen den Zielen ist erforderlich, wenn konfliktäre Entscheidungssituationen vorliegen.[2] Wie sich gezeigt hat, spielen im Zielsystem der Gebietsreform konkurrierende Zielbeziehungen eine nicht unwesentliche Rolle. Deshalb stellt sich die Frage nach einer Lösung dieser Konflikte bzw. nach Möglichkeiten ihrer Gewichtung.
Heinen hält eine solche Gewichtung in der Regel für situationsabhängig.[3] In dieselbe Richtung weist auch die Rechtsprechung. Es komme "weitgehend auf die besonderen örtlichen Verhältnisse"[4] an und: "Es ist vielmehr auf die Gewichtigkeit im konkreten Fall abzustellen, über die nur unter Würdigung der Gesamtumstände befunden werden kann."[5]
Eine Gewichtung konkurrierender Ziele soll deshalb an dieser Stelle unterbleiben.

1) Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1983), S. 35.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. ebenda.

4) BayVerfGH, Entsch. v. 20.4.1978, Vf. 6-VII-78, veröff. in: BayVBl 1978, Heft 16, S. 497 ff., hier S. 499.

5) BayVGH, Beschl. d. IV. Senats, 8.5.1972 Nr. 35 IV 72, veröff. in: BayVGH (Sammlung von Entscheidungen, 1972), N.F., Band 25, 1972, S. 71 ff., hier S. 82.

4. Mittel der Gebietsreform

Zum Verständnis und zur Aufarbeitung der Untersuchungsgegenstände, vor allem in Teil B der Arbeit, ist es erforderlich, die Mittel darzustellen und zu erläutern, die i.R.d. Gebietsreform zum Einsatz kamen. Dabei ist wiederum - wie auch an anderen Stellen - zu unterscheiden zwischen der Kreisreform und der Gemeindegebietsreform, die bezüglich der gewählten Mittel erhebliche Unterschiede aufweisen.

In beiden Fällen lassen sich Gestaltungsmittel von Durchsetzungsmitteln unterscheiden. Gestaltungsmittel sind dabei alle organisatorischen und vertraglichen Formen, zu denen bei der Gebietsreform gegriffen wurde. Durchsetzungsmittel sind dagegen alle Arten der Verwirklichung der organisatorischen Formen.

Hinzu treten Korrekturmittel, die i.R.d. "Nachkorrektur" der Gemeindegebietsreform eingesetzt wurden.[1)]

Als ein sowohl die Gemeindegebiets- als auch die Kreisreform betreffendes Gestaltungsmittel kann die Wahl der Stufigkeit des Verwaltungsaufbaus angesehen werden, die im Vorfeld der Gebietsreform diskutiert wurde. Dazu standen zwei Vorstellungen im Raum. Die eine Vorstellung, wie sie vom Bayerischen Staatsministerium des Innern und von der Bayerischen Staatsregierung vertreten wurde, ging von einem weiterhin vierstufigen Verwaltungsaufbau - Gemeinden, Landkreise, Bezirke und Land - aus.[2)] Die andere Vorstellung wurde im politischen Bereich maßgeblich von der SPD vertreten. Sie sah die Bildung einer nur noch dreistufigen Verwaltung vor: eine gemeindliche Ebene, eine Verwaltungsregion und die Ebene der Staatsregierung.[3)]

Die wissenschaftliche Grundlage dieses Vorschlags bildete das sog. "Ruppert-Gutachten"[4)]. "Aus verwaltungstechnischen Gründen" hielt auch der Bayerische Oberste Rechnungshof "den grundsätzlich dreistufigen Auf-

1) Vgl. auch S. 33 ff. d. A.

2) Vgl. StMI (Neugliederung, 1972), S. 53.

3) Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landesbezirk Bayern, a.a.O., S. 17.

4) Vgl. Ruppert, K., a.a.O.

bau der allgemeinen Staatsverwaltung" für "unumgänglich".[1] Er berief sich dabei auf das sog. "Kollmann-Gutachten"[2], welches jedoch Ministerpräsident Goppel in seiner Regierungserklärung vom 25.1.1967 mißbilligte[3].

Die Bayerische Staatsregierung und das Bayerische Staatsministerium des Innern sprachen sich dafür aus, den vierstufigen Verwaltungsaufbau beizubehalten, weil er sich grundsätzlich bewährt habe.[4]

4.1 Mittel der Kreisreform

4.1.1 Gestaltungsmittel

Als Gestaltungsmittel der Kreisreform sind anzusehen:

"1. Bestandsänderungen von Landkreisen durch Auflösung und Neubildung;
2. Grenzänderungen von Landkreisen innerhalb der Bezirksgrenzen (Regierungsbezirksgrenzen);
3. Rückkreisung von kreisfreien Städten oder Kreisfreierklärung bisher kreisangehöriger Gemeinden (Statusänderungen);
4. Eingliederungen von Gemeinden, Gemeindeteilen oder von gemeindefreien Gebieten oder Teilen davon in kreisfreie Städte."[5]

Bei letzterem Mittel ist darauf hinzuweisen, daß "bei kreisfreien Städten .. die Frage der Eingemeindung nicht nur eine Angelegenheit der Gemeindereform, sondern auch der Kreisreform (ist), weil die Grenzen der kreisfreien Städte zugleich Kreisgrenzen darstellen und die Eingemeindung von Randgemeinden den Zuschnitt des Landkreises und seine Finanzkraft beeinflussen können"[6].

---

1) Bayer. Oberster Rechnungshof (Rechnungsprüfung, 1970), S. 20.

2) Vgl. StMI (Staatsvereinfachung in Bayern, 1955, 1957).

3) Vgl. Bayer. Landtag, 6. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band I, S. 34.

4) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band I, S. 86 f., Regierungserklärung des Ministerpräsidenten v. 27.1.1971 sowie StMI (Neugliederung, 1972), S. 53.

5) StMI (Neugliederung, 1972), S. 55.

6) Ebenda, S. 64.

Wesentliches rechtliches Gestaltungsmittel der Kreisreform war die "Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte"[1]. Darin waren die Neugliederungsmaßnahmen für jeden Regierungsbezirk einzeln festgelegt.

4.1.2 Durchsetzungsmittel[2]

Als Durchsetzungsmittel sind die Anhörungen [3] von durch die Kreisreform betroffenen Kommunen, immaterielle Anreize, Einsatz von Kommunal- und Landespolitikern sowie gerichtliche Verfahren anzusehen.

Im Interesse einer umfassenden Meinungsbildung wurden i.R.d. Kreisreform zwei landesweite A n h ö r u n g e n durchgeführt.[4] Als Mittel zur Durchsetzung werden die Anhörungen deswegen angesehen, weil zumindest zu vermuten ist, daß die Neugliederungsmaßnahmen dann eher durchsetzbar waren, wenn den Betroffenen vorher Gelegenheit gegeben worden war, ihre Argumente vorzutragen und durchzusetzen.

Als i m m a t e r i e l l e r A n r e i z und damit als Mittel zur Durchsetzung der Neugliederungsmaßnahmen bei der Reform der kreisfreien Städte ist anzusehen, daß solche Städte, die bis zur Reform kreisfrei waren, jedoch i.R.d. Reform "rückgekreist" wurden, d.h. den Status der Kreisfreiheit verloren, nunmehr den Status einer "Großen Kreisstadt" erhielten[5]. Dies war bei 23 Städten der Fall.[6]

Wenn auch der Anlaß zu jeweiligen g e r i c h t l i c h e n V e r f a h r e n durch Klagen betroffener Kommunen gegeben war, sollen diese dennoch als Durchsetzungsmittel eingestuft werden, da erst durch richter-

1) Vgl. GVBl 1971 S. 495 ff.

2) Auf eine Darstellung der Neugliederungsvorschriften (Gesetze und Verordnungen) für die Kreisreform soll hier verzichtet werden; sie sind ausführlich dargestellt bei Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 56.

3) Als Durchsetzungsmittel wäre wohl besser von "Scheinanhörungen" zu sprechen.

4) 1. Anhörung: 15. Juli bis 15. September 1971; 2. Anhörung: 12. bis 27. Oktober 1971; vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 35 f.; vgl. auch StMI (Neugliederung, 1972), S. 55.

5) Vgl. Art. 5a, Abs. 3 BayGO.

6) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. XI.

liche Entscheidung die jeweilige Neugliederungsmaßnahme durchgesetzt werden konnte. Gegen konkrete Neugliederungsmaßnahmen wurden insgesamt 22 Gerichtsverfahren eingeleitet, von denen jedoch die überwiegende Zahl erfolglos blieb.[1)]

Der Einsatz von Politikern i.R.d. Kreisreform ist differenziert zu sehen. Dem Einsatz von Politikern aller politischer Ebenen zur Durchsetzung der geplanten Kreisreform-Maßnahmen stand plausiblerweise der Widerstand solcher Politiker - gerade Kommunalpolitiker - entgegen, deren Landkreise und damit einhergehend möglicherweise politische Mandate und Ämter durch die Reform bedroht waren.

4.2. Mittel der Gemeindegebietsreform

4.2.1 Gestaltungsmittel

a) Organisatorische Gestaltungsmittel

Als organisatorische Gestaltungsmittel der Gemeindegebietsreform sind die Bildung von Einheitsgemeinden und von Verwaltungsgemeinschaften anzusehen. Sie "sind im Prinzip gleichwertige, auf Dauer angelegte alternative Organisationsformen"[2)]. Dabei geht es um die Frage, in welche aufbauorganisatorische Form neue gemeindliche Körperschaften einmündeten und auf welchem Weg[3)] sich dies vollzog.

Die Bildung einer Einheitsgemeinde kann bzw. konnte sich in folgenden Formen vollziehen:[4)]

- Zusammenschluß zweier oder mehrerer bisher selbständiger Gemeinden zu einer neuen Einheitsgemeinde

1) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 53.

2) StMI - MABl 1971 S. 848.

3) Es wäre denkbar, hier die vertraglichen Gestaltungsmittel bereits zu subsumieren; ihrer Bedeutung wegen sollen sie jedoch unten in Abschnitt b) eigens behandelt werden, vgl. S. 88 f. d. A.

4) Vgl. dazu auch Art. 11 Abs. 2 - 4 BayGO.

- Eingemeindung einer oder mehrerer bisher selbständiger Gemeinden (aufgenommene Gemeinden) in eine weitere Gemeinde (aufnehmende Gemeinde)
- Teilung bisher selbständiger Gemeinden und Eingliederung solcher Gemeindeteile (aufgenommene Gemeindeteile) in eine neue Einheitsgemeinde (aufnehmende Gemeinde)
- Eingliederung bisher gemeindefreier Gebiete in Einheits- bzw. Mitgliedsgemeinden (aufnehmende Gemeinde)[1].

Die in den ersten beiden Spiegelstrichen aufgeführten Möglichkeiten mögen auf den ersten Blick inhaltlich gleich aussehen, sind es aber nicht. Denn während es sich im ersten Fall um im wesentlichen gleichgewichtige Partner handelt, nimmt im zweiten Fall die aufnehmende Gemeinde eine dominante Stellung ein.[2] Dieser Fall ist vor allem im Umland größerer Orte anzutreffen.[3]

Das zweite organisatorische Gestaltungsmittel ist die Bildung einer V e r w a l t u n g s g e m e i n s c h a f t . "Die Verwaltungsgemeinschaft ist ein Zusammenschluß benachbarter kreisangehöriger Gemeinden unter Aufrechterhaltung des Bestandes der beteiligten Gemeinden."[4] Sie hat die "Aufgabe, die Verwaltungsgeschäfte dieser Gemeinden zu erfüllen"[5]. Ihr Vorzug ist darin zu erblicken, daß ihre Mitglieder einerseits rechtlich und politisch selbständig bleiben[6], daß sie aber andererseits "der Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft ihrer Mitglieder"[7] dienen soll. Geht man davon aus, daß sich bei Fortbestehen der Selbständigkeit

1) Vgl. Art. 11 Abs. 1 BayGO.

2) Das FAG definiert wie folgt: "Als aufnehmende Gemeinde gilt die Gemeinde oder der Gemeindeteil, die oder der im Zeitpunkt der Zusammenlegung die höchste Einwohnerzahl aufweist; die anderen Gemeinden oder Gemeindeteile gelten als aufgenommene Gemeinden." (Art. 3a Abs. 3 FAG i.d.F. vom3.8.1983, GVBl 1983 S. 671).

3) Vgl. dazu StMI (Vorläufige Richtlinien, 1972), S. 1 f.

4) Art. 1, Abs. 1 Satz 1 1. StärkG.

5) Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 52.

6) Vgl. ebenda, S. 52.

7) Art. 1, Abs. 1 Satz 2 1. StärkG.

von Mitgliedsgemeinden weniger Widerstand von seiten der Kommunalpolitiker und der Bevölkerung ergibt als bei Formen der Bildung von Einheitsgemeinden, kann im Angebot der Verwaltungsgemeinschaft neben ihrem Charakter als Gestaltungsmittel auch in Ansätzen der Charakter eines Durchsetzungsmittels gesehen werden.[1)]

b) Vertragliche Gestaltungsmittel

Bei Umgliederungsmaßnahmen stand es den beteiligten Gemeinden frei, Vereinbarungen zu treffen.[2)] Solche Vereinbarungen wurden im Sprachgebrauch häufig nicht ganz zutreffenderweise als "Eingemeindungsverträge" bezeichnet. Korrekterweise muß von "Gebietsänderungsverträgen" gesprochen werden, da mit der Bezeichnung "Eingemeindungsvertrag" nur ein Teil der organisatorischen Gestaltungsmittel, nämlich die Form der Eingemeindung abgedeckt wäre.
Gebietsänderungsverträge dienten der Vereinbarung der Modalitäten bei der Bildung von Einheitsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften. Dies betraf nicht nur die Regelung des Zeitpunkts einer Gebietsänderung, des Namens der neuen Gemeinde, der Fortgeltung des Ortsrechts sowie der Bildung der Gemeindeorgane[3)], sondern durch den Abschluß von Gebietsänderungsverträgen sollten "der Bevölkerung der vor dem Untergang stehenden Gemeinden unangenehme Überraschungen erspart bleiben, die auf der örtlichen Unterrepräsentation der betroffenen Gebiete resultieren können"[4)]. So können beispielsweise Vereinbarungen über die Verwendung der als Anreiz für freiwillige Zusammenschlüsse gegebenen zusätzlichen Schlüsselzuweisungen in den eingemeindeten Gebieten, die künftige Gestaltung von Hebesätzen in eingemeindeten Gebieten oder etwa die Forderung von Vereinen Gegenstände von solchen Verträgen sein.[5)]

1) Zum Kompromißcharakter der Verwaltungsgemeinschaft vgl. S. 108 d. A. sowie Jauch, D., a.a.O., S. 115.

2) Vgl. StMI (Gemeinden in der Reform, 1972), S. 24.

3) Vgl. ebenda, S. 23 f.

4) Altenmüller, R., a.a.O., S. 34.

5) Vgl. dazu z.B. Dok. 4, Gebietsänderungsvertrag zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen als aufgenommene Gemeinde mit der Stadt Traunreut als aufnehmende Gemeinde, beide Landkreise Traunstein, die Punkte 4, 5 und 8.

Altenmüller weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß neben Zusagen über "ein bestimmtes Verhalten der künftig für die örtlichen Verhältnisse zuständigen Gemeindeorgane"[1] auch Anreize zum Abschluß derartiger Verträge gegeben werden.[2] Insofern könnte man von einem Doppelcharakter der Gebietsänderungsverträge sowohl als vertragliches Gestaltungs- als auch als Durchsetzungsmittel sprechen. Als Durchsetzungsmittel hält Altenmüller solche Verträge allerdings für wenig tauglich.[3]

4.2.2 Durchsetzungsmittel[4]

Als Mittel zur Durchsetzung gestalterischer Mittel der Gemeindegebietsreform sind anzusehen:

- Prinzip der Freiwilligkeit
- Anhörung von Betroffenen[5]
- Einsatz von Politikern
- finanzielle Anreize
- Zwangsmittel
- gerichtliche Verfahren.

Wie aus dieser Aufzählung bereits zu entnehmen ist, zeichnen sich die Mittel in der hier gewählten Reihenfolge durch zunehmenden Druck auf die betroffenen Kommunen bzw. Zwang aus.

a) Prinzip der Freiwilligkeit

Nach dem Prinzip der Freiwilligkeit als leitendem Verfahrensprinzip der

---

1) Altenmüller, R., a.a.O., S. 34.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. ebenda; auf die Problematik der Verbindlichkeit der in Gebietsänderungsverträgen getroffenen Vereinbarungen wird weiter unten noch näher eingegangen; vgl. S. 98 f. d. A.

4) Auf die Darstellung der Neugliederungsvorschriften (Gesetze und Verordnungen) wird hier verzichtet; sie sind ausführlich bei Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 56 ff. dargestellt.

5) Vgl. dazu Fußnote 3, S. 85 d.A.

Gemeindegebietsreform[1] sollte den Gemeinden während der Freiwilligkeitsphase die Möglichkeit gegeben werden, freiwillig ein bestimmtes Gestaltungsmittel der Gemeindegebietsreform zu wählen. Die staatlichen Organe sollten sich dabei "zunächst im wesentlichen darauf beschränken, anregend, unterstützend, überwachend und vollziehend tätig zu werden"[2].

b) Anhörungen

Durch Anhörung der Betroffenen in den verschiedenen Verfahrensabschnitten der Gebietsreform wurde diesen die Möglichkeit gegeben, den Entscheidungsprozeß mit zu gestalten. Es ist zu vermuten, daß dadurch viele Durchsetzungshindernisse erst gar nicht entstanden sind oder frühzeitig aus dem Weg geräumt werden konnten.
Bereits bis zur Vorlage der vorläufigen Vorschläge der Regierungen zur Zielplanung hatten die Gemeinden die Möglichkeit, sich gegenüber dem Staatsministerium des Innern zu dieser Planung zu äußern.[3] Ein landesweites Anhörungsverfahren erfolgte vom 1. 7. bis 15. 9. 1975 zum "Entwurf einer Zielplanung" zur Gemeindegebietsreform, ein weiteres vom 2. bis 20. 1. 1976.[4] Darüber hinaus wandte sich eine große Zahl von Kommunen an den Verfassungsausschuß des Bayerischen Landtags, der sich in einer Reihe von Sitzungen im März und April 1976 mit den Anliegen der Kommunen auseinandersetzte.[5]
Eine weitere Anhörung erfolgte i.R.d. "Nachkorrektur" im Jahr 1979.[6]

1) Vgl. StMI - MABl 1971 S. 845.
2) Ebenda.
3) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 39.
4) Vgl. ebenda, S. 39 f.
5) Vgl. ebenda, S. 40.
6) Vgl. S. 95 d. A.; ausführlich zur Problematik des Anhörverfahrens i.R. d. Bayer. Gebietsreform vgl. Knemeyer, F.-L. (Anhörverfahren, 1971), S. 371 ff.

c) Einsatz von Politikern und Öffentlichkeitsarbeit

Beim Einsatz von Politikern und in der Öffentlichkeitsarbeit müßten korrekterweise die Komponenten Information, Werbung und Propaganda unterschieden werden. In der Praxis erweist sich allerdings der Versuch einer Trennung als außerordentlich problematisch, wobei das Herausfiltern der Information wohl dann noch am ehesten möglich ist, wenn es sich im konkreten Fall beispielsweise um die Darstellung von Fakten handelt, deren Wahrheitsgehalt überprüft werden kann. Demgegenüber dürfte die Trennung zwischen Werbung und Propaganda kaum mehr möglich sein, da sie "sich sehr stark in der Wahl ihrer Mittel und Techniken"[1] gleichen. Deshalb sollen nur die Mittel als solche dargestellt werden.
In der Zeit von März bis Juni 1975 wurde "das vorläufige Neugliederungskonzept mit den Landräten, Oberbürgermeistern und Vertretern des Gemeindetags sowie den Stimmkreisabgeordneten"[2] erörtert. Darüber hinaus wurden im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform unzählige Veranstaltungen mit Politikern durchgeführt, bei denen um die Durchsetzung von Mitteln der Gebietsreform gerungen wurde.[3]
Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wurden vor allen Dingen vom Bayerischen Staatsministerium des Innern Broschüren und Werbematerialien herausgegeben.[4]

d) Finanzielle Anreize[5]

Finanzielle Anreize zur freiwilligen Wahl von Mitteln der Gemeindegebietsreform wurden in Form von zusätzlichen Schlüsselzuweisungen und von Förde-

1) Leitherer, E. (Betriebliche Marktlehre, 1978), S. 114.

2) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 39.

3) Diese Feststellung ist dem Verfasser möglich aufgrund vielfältiger eigener diesbezüglicher Erfahrungen; vgl. auch S.145 f. d. A.

4) Vgl. dazu S. 145 ff. d.A., Kosten für Öffentlichkeitsarbeit; vgl. ferner z.B. StMI (Gemeinden in der Reform, 1972); ders. (Neugliederung, 1972) oder ders. (Verwaltungsgemeinschaft, 1973).

5) Ausführlich dazu vgl. S.126 ff. d. A.

rungsbeträgen je Einwohner gewährt.[1] Die Rechtsgrundlage bildete das Finanzausgleichsgesetz.[2]

Bei Gemeinden, die insgesamt eingemeindet oder nach ihrer Teilung in andere Gemeinden eingegliedert wurden, ergab sich der Anreiz dieser finanziellen Förderung insbesondere dadurch, daß in den jeweiligen Gebietsänderungsverträgen i.d.R. vereinbart wurde, daß diese Mittel nur für Maßnahmen in den jeweiligen umgegliederten Gemeindeteilen verwendet werden durften.[3]

Der finanzielle Anreiz zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften bestand in der Gewährung eines Förderungsbetrages für jeden Einwohner in vier Jahresraten.[4]

Die finanziellen Anreize wurden dadurch quasi zum Preis für die Aufgabe teilweiser oder ganzer gemeindlicher Selbständigkeit.

In zweierlei Hinsicht wirkten die finanziellen Anreize jedoch auch als Druckmittel:

- Die finanzielle Förderung wurde nur gewährt, wenn bis zum Stichtag i. 1. 1976 die notwendigen Gemeinderatsbeschlüsse zur Wahl eines bestimmten Gestaltungsmittels der Gemeindegebietsreform gefaßt worden war.[5] Die Verwehrung einer späteren weiteren finanziellen Förderung sollte die Gemeinden wohl drängen.
- Mit den Bestimmungen der finanziellen Förderung wurde indirekt auf Formen zur Bildung von Einheitsgemeinden hingewirkt. Denn der Förderbetrag bei der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften wurde nur "auf 50 v.H. der Förderungsbeträge bemessen, die bei einer Zusammenlegung der an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden gewährt wurden"[6]. Hieraus kann eine Bevorzugung der Bildung von Einheitsgemein-

1) Vgl. StMI (Gemeinden in der Reform, 1972), S. 25 und 27.
2) Vgl. FAG i.d.F. der Bekanntmachung v. 10.8.1972, GVBl S. 317.
3) Vgl. z.B. Dok. 4, Gebietsänderungsvertrag zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut, Punkt 4.
4) Vgl. StMI (Gemeinder in der Reform, 1972), S. 27.
5) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 23 und S. 40.
6) StMI (Gemeinden in der Reform, 1972), S. 27 f.

den gegenüber der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften durch den Gesetzgeber herausgelesen werden, obwohl stets die Gleichwertigkeit der beiden Organisationsformen betont wurde und dies auch plausibel gemacht werden kann[1].

e) Außergerichtliche Zwangsmittel

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat in seinen Richtlinien zur Gemeindegebietsreform festgelegt, das Prinzip der Freiwilligkeit werde dort, "wo notwendige Zusammenschlüsse nicht zustande kommen, von 1976 an durch Zusammenschlüsse von Amts wegen ergänzt werden müssen"[2]. Hinter dieser zunächst harmlos klingenden Maßgabe steckt die Bestimmung, daß ab 1. 1. 1976 "Bestands- und Gebietsänderungen im kreisangehörigen Bereich nunmehr ebenfalls durch Rechtsverordnung vorzunehmen sind"[3]. Formell hatten zwar die betroffenen Gemeinden noch die Möglichkeit einer Anhörung im Januar 1976 und der Eingabe an den Verfassungsausschuß des Bayerischen Landtags[4], materiell konnten sie sich jedoch nicht widersetzen, von gerichtlichen Verfahren abgesehen. Diese Tatsache berechtigt zur Einstufung des Mittels der Rechtsverordnung als Zwangsmittel.

f) Gerichtliche Zwangsmittel[5]

Bei den gerichtlichen Verfahren zur Durchsetzung von Gestaltungsmitteln der Gemeindegebietsreform können Klagen gegen konkrete Neugliederungsmaßnahmen und Klagen gegen die Gemeindegebietsreform im allgemeinen unterschieden werden.[6]

1) Vgl. S. 110 d. A.

2) StMI - MABl 1971, S. 845 ff.

3) Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, GVBl 1975 S.413, sinngemäß zitiert nach Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 40.

4) Vgl. S. 90 d. A.

5) Zur Begründung der Einstufung als Durchsetzungsmittel vgl. analog S. 85 f. d. A.

6) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 53 ff.

Klagen gegen konkrete Neugliederungsmaßnahmen rekrutieren sich aus bisher 47 Verfahren beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof[1] sowie etwa 150 Verfahren beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof[2]. Um die Gesamtzahl der laufenden bzw. gelaufenen Verfahren im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ermitteln, müßte die Zahl von 150 noch um die Zahl der Verfahren auf dem Instanzenweg bis zum Verwaltungsgerichtshof erhöht werden.[3]

4.2.3. Korrekturmittel

Als Korrekturmittel können gesetzliche Mittel, Anhörungen, Entscheidungen des Gesetzgebers und gerichtliche Verfahren angesehen werden.

a) Gesetzliche Mittel

Grundlage für die Korrektur von Teilen der Gebietsreform war das "Gesetz über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften"[4]. Wie aus der Bezeichnung des Gesetzes bereits hervorgeht, bezog sich die Korrektur der Gebietsreform lediglich auf die G e m e i n d e gebietsreform, und hier nur auf Verwaltungsgemeinschaften.
Das "Gesetz über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften" nimmt unter den Korrekturmitteln einen besonderen Rang ein, da es als Grundlage für die anderen Mittel gesehen werden kann.[5]

1) Stand 18.6.1984; vgl. Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.

2) Stand 19.7.1984; vgl. Gespräch Schmidt, BayVGH, 19.7.1984.

3) Eine genaue Zahl hierzu konnte nicht ermittelt werden; da die Zahl der zwangsweise umgegliederten Gemeinden lediglich 206 betrug (vgl. Dok. 2), kann die Gesamtzahl der Verfahren nicht wesentlich höher gelegen sein.

4) GVBl 1979 S. 223 ff.

5) Vgl. ausführlicher dazu Ausführungen über die "Nachkorrekturphase", S. 33 ff. d. A.

b) Anhörungen

Wie in der gesamten bis dahin erfolgten Gebietsreform, wurde auch i.R.d. "Nachkorrektur" zum Mittel der Anhörung gegriffen. Die Betroffenen "Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften hatten in der Zeit vom 23.3.1979 bis zum 20.4.1979 Gelegenheit zur Stellungnahme"[1].

c) Entscheidungen des Gesetzgebers

Mit den Fällen der "Nachkorrektur" aufgrund des "Gesetzes über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften" befaßte sich im Bayerischen Landtag der Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen und traf auch die diesbezüglichen Entscheidungen.[2]

d) Gerichtliche Verfahren

Trotz der "Nachkorrektur" der Gemeindegebietsreform auf der Grundlage des "Gesetzes über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften" konnten nicht alle strittigen Fälle der Gemeindegebietsreform gelöst werden. In solchen Fällen wurden und werden von betroffenen Gemeinden weiterhin die Gerichte bemüht.[3] Demnach kann, soweit es gerichtliche Verfahren betrifft, die "Nachkorrektur" noch nicht ganz als abgeschlossen betrachtet werden.

---

1) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 14.

2) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, VG-Reform, Band 1-4. Nicht gemeint sind hierbei die Befassungen des Landtages bzw. des VRKA, bei denen der BayVerfGH den Landtag im Zuge gerichtlicher Verfahren hörte bzw. hört; vgl. dazu z.B. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/1056 (dazu 10/1136), 10/1057 (dazu 10/1137) und 10/1058 (dazu 10/1138).

3) Vgl. z.B. die Fälle der Gemeinden Horgau (vgl. SZ Nr. 249, 28.10.1983, S.27); Irlbach (SZ Nr. 255, 5./6.11.1983, S. 25) und Eggstätt (vgl. Gespräch Werndl, BayVerfGH, 4.6.1984).

5. Vorläufige Kritik an Zielgebung und Durchführung der Gebietsreform

Nachdem in Teil A der Arbeit Ziele, Richtwerte und Mittel der Gebietsreform eingehend dargestellt und erörtert wurden, ist nunmehr eine vorläufige Kritik angebracht. An dieser Stelle soll es sich allerdings nur um eine formale Kritik handeln, eine Kritik, die sich auf die Art und Weise bezieht, w i e die Gebietsreform durchgeführt wurde; sie ist vorläufig auch nur an der Gemeindegebietsreform anzubringen. Eine ausführliche inhaltliche Kritik wird später in den Teil C der Arbeit einfließen.
Folgende Punkte sind kritisch hervorzuheben:

- Die Gebietsreform der Gemeinden war nicht aus einem Guß. Die Kriterien mußten neu gewichtet und eine Korrektur der Reform nachgeschoben werden.
- Gebietsänderungsverträge besaßen nur unverbindliche rechtliche Qualität.

Die angeführten Kritikkomplexe werden im folgenden näher erörtert.

5.1 Grundlegende Korrekturbedürftigkeit der Reform

Becker weist darauf hin, daß es in der öffentlichen Verwaltung immer Reformbedürfnisse geben werde, daß jedoch von unvermeidlichen Reformen "die vermeidbaren Reformen nach der Reform zu unterscheiden"[1] sind. Die Vermeidbarkeit ist zu bejahen, wenn man mit Oettle davon ausgeht, daß "ein Teil des Reformbedarfs von ... Fehlern echter Reformen erzeugt"[2] wird. Betrachtet man die Gebietsreform insgesamt als echte Reform, so kann analog zu Oettle gefolgert werden, daß Fehler bei der Gebietsreform den Bedarf einer "Nachkorrektur" erzeugt haben. Die "Sanierung von Reformen", wie Oettle es treffend bezeichnet[3], im vorliegenden Fall von Gebietsreformen, ist jedoch keine bayerische Besonderheit. Auch andere

1) Becker, E. (Reformen nach der Verwaltungsreform, 1971), S. 306.
2) Oettle, K. (Ökonomische Ansätze, 1978), S. 32.
3) Ebenda, S. 33.

Bundesländer korrigierten ihre Gebietsreform-Maßnahmen.[1] Allerdings kann darin keine Entschuldigung, sondern eher eine Erhärtung der Kritik liegen: Denn die verantwortlichen Politiker hätten aus den Fehlern anderer Bundesländer lernen können, die allesamt ihre Gebietsreformen vor Bayern durchgeführt hatten.

In formaler Hinsicht ist als Fehler zu kritisieren, daß im Zusammenhang mit der "Nachkorrektur" eine Neugewichtung des Kriteriums der Leistungsfähigkeit vorgenommen werden mußte.[2] Hier sei nochmals betont, daß sich diese Kritik keineswegs an die materielle Ausgestaltung der Neugewichtung richtet, sondern schlicht darauf, daß man nicht von vornherein im Rahmen einer behutsamen Konzeption der Gebietsreform die schließlich für die "Nachkorrektur" zugrunde gelegten Gewichtungen festgelegt hat.

In die Kritik einzubeziehen ist die Konsequenz dieser Entwicklung, daß nämlich die Gerichte ihre Rechtsprechung in Sachen Gemeindegebietsreform zwangsläufig anpassen mußten, v.a. der verminderten Einwohner-Richtwerte wegen.[3] "Es erscheint unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und unter politischem Aspekt äußerst bedenklich, daß die Gerichtsentscheidungen in Sachen Gebietsreform allesamt grundsätzlich von einem Einwohnerschwellenwert von 5.000 ausgegangen sind, während bei der Nachkorrektur andere Schwellenzahlen in Ansatz gebracht wurden."[4]
Scholler spricht in diesem Zusammenhang von einer "Verletzung der Systemgerechtigkeit in der bayerischen Gemeindebestands- und Gebietsreform"[5].
In seiner Kritik stellt er vor allem

- auf das "Fehlen eines übergreifenden Gesamtkonzepts und die Entwick-

1) Vgl. unter anderem: o.V. (Diskussion um Gebietsreform-Korrektur, 1980); o.V. (Gebietsreform wird überprüft, 1979); o.V. (Reform der Gebietsreform, 1980) sowie Pöschke, H.-J. (Reform der Reform, 1978).

2) Vgl. S. 39 ff. d.A.; zur Kritik an der Richtwertefindung im Bayer. Landtag vgl. z.B. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band II, S. 1873 (Langenberger MdL).

3) Vgl. dazu z.B. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte Band 2, 33. Sitzung, S. 17 f.

4) Scholler, H., a.a.O., S. 685.

5) Ebenda.

lung eines Teilkonzepts für die Zwangsphase"[1] ab und stellt für die Anfangszeit der Freiwilligkeitsphase fest, daß die Tatsache der Freiwilligkeit den Staat nicht von einem durchgehenden Konzept für Freiwilligkeits- und Amtsphase befreit, sowie

- auf eine Abänderung der Richtlinien für die Einwohnerzahl.[2]

5.2 Unverbindliche Qualität von Gebietsänderungsverträgen

Weiter oben wurde bereits auf die Problematik der Verbindlichkeit der in Gebietsänderungsverträgen getroffenen Vereinbarungen hingewiesen.[3] Zu kritisieren ist hierbei die Tatsache, daß Gebietsänderungsverträge als vertragliches Gestaltungsmittel einerseits bei den eingemeindeten, aufgelösten oder zusammengeschlossenen Gemeinden den Standpunkt erzeugte, ihre Rechte vertragsmäßig festgeschrieben zu haben, daß jedoch der Gesetzgeber oder eine andere normsetzende Instanz es andererseits unterlassen hat, die Verbindlichkeit solcher Verträge im Interesse aller beteiligten Parteien eindeutig im Vorfeld solcher Vertragsabschlusse zu klären. Zwar wurde in Gebietsänderungsverträgen i.d.R. vereinbart, daß nach der Umgliederung einer Gemeinde infolge der Gebietsreform deren aus dem Eingemeindungsvertrag resultierende Rechte fortan vom zuständigen Landratsamt wahrgenommen werden müßten.[4] Jedoch stellte das Bayerische Staatsministerium des Innern erst auf eine diesbezügliche Anfrage an die Bayerische Staatsregierung fest: "Ein Eingemeindungsvertrag hat rechtlich nur so lange Bestand, als die beiden Vertragspartner bestehen."[5] Danach werde "der Vertrag nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gegenstandslos."[6]. Rechtswirkungen des Eingemeindungsvertrages bestünden nur fort, wenn sie Gegenstand einer Anordnung seien und die Rechtsaufsichtsbehörde

1) Scholler, H., a.a.O., S. 685.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. S. 89 d. A., Fußnote 3.

4) Vgl. z.B. Dok. 4, Gebietsänderungsvertrag zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut, Schlußbemerkung.

5) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/740, S. 2.

6) Ebenda.

die Vereinbarungen des Eingemeindungsvertrages in der Anordnung für verbindlich erkläre.[1)]

In der Rechtswissenschaft ist die Frage der Verbindlichkeit derartiger Zusagen bisher umstritten. Die oben zitierte Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern stellt tendenziell auf die "Konfusionstheorie" ab: "Da die neue Gemeinde Rechtsnachfolgerin der untergegangenen begünstigten Gemeinde ist, wird gefolgert, daß die Rechte und Pflichten aus früher erteilten Zusagen infolge Konfusion entfallen ... . Auf diese Weise wird die Erfüllung der ursprünglich rechtlich gewollten Zusage zur bloßen Gefälligkeit, allenfalls zur politischen Notwendigkeit herabgestuft."[2)] Dieser Konfusionstheorie wird entgegengehalten, daß die Rechte aus Zusagen nicht durch Inkrafttreten des Gebietsänderungsvertrages untergehen, sondern daß "die untergegangene Gemeinde insoweit als fortbestehend anzusehen"[3)] ist. Selbst wenn dem aber so wäre, die Rechtsaufsichtsbehörde aber aus welchen Gründen auch immer keine Schritte zur Durchsetzung von in Gebietsänderungsverträgen gemachten Zusagen unternimmt, dürfte die untergegangene Gemeinde hinsichtlich eines dann anzustrebenden gerichtlichen Verfahrens scheitern, wenn ihr die Parteifähigkeit abgesprochen wird, was als überwiegende Meinung im Schrifttum vorherrscht.[4)]

1) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/740, S. 2.

2) Altenmüller, R., a.a.O., S. 37.

3) Ebenda.

4) Vgl. ebenda, S. 39.

TEIL B: WIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER GEBIETSREFORM

1. Kosten- und Nutzenrechnungen als Instrumente zur Aufarbeitung wirtschaftlicher Effekte der Gebietsreform

1.1 Problematik von Kosten-Nutzen-Rechnungen für die Gebietsreform

Die Durchführung von wie auch immer gearteten Kosten-Nutzen-Rechnungen für Gebietsreform-Maßnahmen stößt auf eine Reihe grundsätzlicher Probleme. Was Thiemeyer über die Effizienzmessung der öffentlichen Verwaltung sagt, kann wohl auch für Kosten-Nutzen-Rechnungen bei Gebietsreform-Maßnahmen gelten: "Man wird nur eine Vielzahl von Informationen qualitativer und quantitativer Art zur Bildung eines Urteils heranziehen können. ... Selbstverständlich dienen ausgabenmäßige bzw. kostenmäßige Einsparungsmöglichkeiten als ein Beurteilungstatbestand, aber eben nur als einer neben anderen."[1] Da eine Einengung der Untersuchung auf quantifizierbare Kosten- und Nutzeneffekte diese zur Teilanalyse machen und dadurch ihren Aussagewert einschränken würde[2], müssen auch die "anderen", nicht quantifizierbaren Effekte einbezogen werden. Die Probleme, die sich dabei ergeben, liegen vor allem in einer beschränkten Datenbasis im allgemeinen sowie in der Bemessung von Mengen- und Wertkomponenten im speziellen, wodurch auch schon die Grenzen der und Vorbehalte gegenüber Kosten-Nutzen-Rechnungen aufgezeigt sind.[3]

Die Beschränktheit der Datenbasis wurde in zahlreichen Expertengesprächen und bei der Dokumentenanalyse immer wieder

1) Thiemeyer, Th. (Von "Messen" keine Rede, 1973), S. 40.

2) Vgl. Oettle, K./Thiemeyer, Th. (Thesen, 1969), S. 6.

3) Zur Problematik von Kosten-Nutzen-Rechnungen vgl. auch: Drewer, H./Guth, E. (Erfahrungen mit Nutzen-Kosten-Untersuchungen, 1976), S. 406; Jahnke, J. (Beziehungen zwischen Effizienzkriterien, 1972), S. 3 und 238; Karehnke, H. (Wirtschaftlichkeitsmessung, 1970), S. 952 f. sowie Recktenwald, H. (Nutzen-Kosten-Analyse, 1971), S. 25.

bestätigt.[1] Durch das Fehlen eines Vorblattes zum Entwurf des Ersten Stärkungsgesetzes[2] fehlen beispielsweise auch Hinweise für Kostenschätzungen, die gegebenenfalls an dieses für die Gebietsreform in Bayern grundlegende Gesetz geknüpft worden waren.[3] Bedauerlich und erstaunlich ist auch die Tatsache, daß bei den Beratungen des Landtagsausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen zu dem Gesetzentwurf so gut wie überhaupt nicht über wirtschaftliche Ziele und Effekte der Gemeindegebietsreform gesprochen wurde.[4] Darüber hinaus "versiegten" durch die Gebietsreform-Maßnahmen eine Reihe von Informationsquellen.[5]

Zwar wurde eine Vielzahl wissenschaftlicher Untersuchungen über Gebietsreformen außerhalb Bayerns durchgeführt[6], von denen auch Aufschlüsse über die bayerischen Gebietsreform-Maßnahmen erwartet werden könnten. Jedoch muß zum einen die Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse außerbayerischer Untersuchungen in Frage gestellt werden[7], zum anderen können außerbayerische Ergebnisse nur bedingt auf Bayern übertragen werden, da die Gebietsreformen außerhalb Bayerns i.d.R. mit größeren Maßstäben durch-

---

1) Vgl. für viele Gespräche: Donhauser, Bayer. Städtetag, 20.8.1984; Dietl, Bayer. Gemeindetag, 17.7.1984; Skoruppa, StMI, 23.5.1984; Diehl, StMI, 21.5.1984; Frey, StMF, 18.5.1984.

2) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/330.

3) Die Voranstellung eines Vorblattes zu Gesetzesentwürfen, welches auch die durch das Gesetz entstehenden Kosten aufführt, wurde erst in der Zeit nach Erlaß des 1. StärkG eingeführt. Allerdings muß es fraglich bleiben, ob beim Entwurf des 1. StärkG die Kosten überhaupt dargestellt werden hätten können. So bekennt beispielsweise das Vorblatt zum Entwurf des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, daß "die Höhe der den Landkreisen entstehenden Kosten .. auch nicht annähernd geschätzt werden" kann; (Niedersächsischer Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/1000, Vorblatt S. 3).

4) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 1, 15. Sitzung (hier S. 1 ff.), 16. Sitzung (hier S. 4 ff.), 17. Sitzung (hier S. 7 ff.) und 18. Sitzung (hier S. 1 ff.).

5) Vgl. Eichhorn, P./Siedentopf, H., a.a.O., S. 43 sowie Atteslander, P./Zingg, W., a.a.O., S. 69; zur unbefriedigenden Datenlage in Bayern vgl. insbesondere auch Frey, H. (Die finanziellen Auswirkungen, 1978), S. 28.

6) Vgl. S. 6 ff. d.A., Stand der wissenschaftlichen Aufarbeitung durchgeführter Gebietsreform-Maßnahmen.

7) Vgl. Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 82.

geführt wurden[1].

Die Bemessung von M e n g e n - u n d W e r t k o m p o n e n t e n ist dort noch verhältnismäßig problemfrei, wo beispielsweise durch Dokumentenanalysen sekundäre Daten gewonnen werden können. Dies gilt beispielsweise für die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden, staatliche Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform oder gerade noch bei den Kosten für erforderliche Baumaßnahmen. Sie gelingt jedoch immer weniger, je dünner die Datenbasis wird und je weiter sich die Kosten- und Nutzeneffekte von den Kommunen als Körperschaften "entfernen" und in die Kommunen als Gemeinwesen[2] oder in den außerkommunalen Bereich hineinreichen. Angesprochen sind hier vor allem soziale Kosten und Nutzen, für die die Bemessung von Mengen- und Wertkomponenten grundsätzlich äußerst schwierig oder gar unmöglich ist.[3] Als Beispiele hierfür mögen höhere Wegekosten zur Erreichung von Verwaltungsdienststellen[4], Kosten durch den Abbau von Dienstbereitschaft oder Kosteneffekte bei öffentlichen Versorgungsleistungen gelten.

Noch größere Probleme als bei sozialen Kosten und Nutzen stellen sich bei der Erfassung und Bewertung nicht greifbarer Kosten- und Nutzeneffekte. Dazu gehören beispielsweise die Zerstörung historisch gewachsener Strukturen, die Abnahme regierungsökonomischer Qualität und politischer Nutzen. Diese Größen entziehen sich weitgehend der Quantifizierbarkeit und ihre Bewertung erfordert eine politische Entscheidung, "da der Markt seine Hilfe versagt"[5], worin "eine entscheidende Grenze der ganzen Methode"[6] liegt.

Im Zusammenhang mit der Problematik von Mengen- und Wertkomponenten steht

1) Vgl. Anlage 1.

2) Zur Unterscheidung von Kommunen als "Körperschaften" und als "Gemeinwesen" vgl. S. 159 d. A.

3) Vgl. Heinen, E./Picot, A. (Kostenauffassungen, 1974), S. 356 ff.; zwar wird hier die Problematik für die K o s t e n seite abgehandelt, jedoch durften die aufgezeigten Probleme ebenso für die Nutzenseite gelten.

4) Wie problematisch allein dieser Bereich ist, zeigt das Beispiel bei Poschen, E., a.a.O., S. 102 ff.

5) Recktenwald, H. (Nutzen-Kosten-Analyse, 1971), S. 25.

6) Ebenda; gemeint ist die Nutzen-Kosten-Analyse, A. d. Verf.

das Problem unterschiedlicher Dimensionen der Komponenten bzw. der Kosten- und Nutzeneffekte und damit das Problem der Aggregierbarkeit. Aggregierbarkeit ist bei gleichnamigen Größen gegeben, etwa bei geldlichen Kosten (in DM) oder bei Personalbestandszahlen (vollbeschäftigtes Personal). Dies macht jedoch nur geringe Bereiche des gesamten Kosten- und Nutzenspektrums aus. Deshalb verlieren in einer Globalanalyse auch Verfeinerungen von Kosten-Nutzen-Analysen ihre Bedeutung, wie die Diskontierung von Kosten und Nutzen auf gleiche Zeitpunkte, die,für sich selbst gesehen, bereits eine Reihe von Problemen in sich birgt[1].

Somit sind der Durchführung einer Kosten-Nutzen-Rechnung erhebliche, umfassende Probleme auferlegt und auch enge Grenzen gesetzt. Die Methodenvielfalt, die sich im Bereich von Kosten-Nutzen-Analysen ergeben hat[2], kann also allenfalls zu eng begrenzten Teilanalysen dienen, die jedoch dann wiederum kein Gesamturteil über eine größere Reform-Maßnahme zulassen. Eine solche Teilanalyse könnte beispielsweise nach dem Saldo fragen, der sich einerseits durch einen Zeit-Mehraufwand infolge verlängerter Wegstrecken zu Verwaltungsdienststellen, andererseits durch den Zeit-Minderaufwand infolge von Zuständigkeitsverlagerungen auf untere Behörden ergibt. Auch hierbei ergeben sich jedoch schon wieder methodische Probleme.[3] Für eine globale Analyse muß die Methodenvielfalt somit enttäuschen. Kirsch hat deshalb recht, wenn er sagt, daß "der schwerstwiegende Vorwurf gegen die ... Kosten-Nutzen-Analyse .. nicht (ist), daß ihrer Anwendbarkeit Grenzen gesetzt sind, sondern, daß sie über diese Grenzen hinwegtäuscht"[4].

Als Fazit für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand muß also festgehalten werden, daß die durch Probleme aus der beschränkten Datenbasis, der Mengen- und Wertermittlung sowie der Aggregierbarkeit entstandenen Lücken vielfach nur durch Plausibilitätsüberlegungen, Modellrechnungen und vorsichtige Würdigungen geschlossen werden können.

---

1) Vgl. dazu z.B. Gröbner, G. (Effizienzanalysen, 1970), S. 308 f.; Jahnke, J., a.a.O., S. 73 ff.; Karehnke, H., a.a.O., S. 953; Stolber, W. (Nutzen-Kosten-Analysen, 1967), S. 134 sowie Thiel, E. (PPBS, 1970), S. 46.

2) Vgl. dazu Gröbner, G., a.a.O., S. 299 sowie Karehnke, H., a.a.O., S. 952.

3) Zum Problem der Zeitbewertung vgl. z.B. Jahnke, J., a.a.O., S. 183.

4) Kirsch, G. (Cost-Benefit-Analyse, 1972), S. 80.

1.2 Zur Methodik einer Kosten-Nutzen-Rechnung für die Gebietsreform

Als grundlegendes, durchgängiges Erfassungsprinzip wird das Kostenverursachungsprinzip verwendet.[1)]

Die zentrale Frage lautet, welche Kosten die Gebietsreform v e r u r s a c h t hat. Man könnte von einer Kostenartenrechnung sprechen. Die Kosten sollen dann jeweils weitestmöglich einzelnen Phasen der Gebietsreform (Kreisreform, Gemeindegebietsreform und ihren einzelnen Phasen) zugerechnet werden sowie auf "Kostenstellen", d.h. auf die Orte, "wo die Kosten angefallen sind"[2)]. Letzteres könnte man als eine Art Kostenstellenrechnung bezeichnen. In einem letzten Schritt, der allerdings nur näherungsweise gelingen kann[3)], soll versucht werden, die durch die Gebietsreform verursachten Kosten auf den gestifteten Nutzen als Kostenträger zuzurechnen. Hierbei ist auf folgende Besonderheiten hinzuweisen:

- Nachdem es sich im vorliegenden Fall bei den hier sinngemäß als solche bezeichneten Kostenstellen, beispielsweise um das Bayerische Staatsministerium des Innern, um Kommunen oder Bürger handelt, waren bzw. sind die Kosten auch von den jeweils Betroffenen "zu tragen", d.h. aufzubringen, weil eine Weiterverrechnung auf gestifteten Nutzen als Kostenträger nur imaginär erfolgen kann. Obwohl also umgangssprachlich die Kostenstellen als "Kostenträger" bezeichnet werden müßten, soll dennoch die Bezeichnung der Kostenstellen in diesem Zusammenhang beibehalten werden.
- Der gestiftete Nutzen kann seinerseits teilweise einzelnen Phasen der Reform und "Nutzenträgern" zugerechnet werden. Als "Nutzenträger" sind dabei beispielsweise Bürger oder Kommunen gemeint, denen durch die Gebietsreform gestifteter Nutzen zugute kommt. Hierdurch wird es später auch möglich zu prüfen, wie Belastungen durch Kosten und Begünstigungen durch gestifteten Nutzen auf die einzelnen Betroffenen verteilt sind.

1) Vgl. Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1983), S. 940 f.
2) Ders. (Industriebetriebslehre, 1978), S. 807.
3) Vgl. S. 266 ff. d. A.

Die Kostenartenrechnung spiegelt sich in der Gliederung der Kosten in Teil B, Abschnitt 2 und 3 der Arbeit wider. Die Zurechnung auf die Kostenstellen läßt sich in der Regel verhältnismäßig eindeutig und einfach vornehmen. Die Zurechnung auf die einzelnen Phasen der Gebietsreform bedarf jedoch einer eigenen Methodik, die im folgenden näher erläutert wird.

Die Zurechnung von Kosten auf die Kreisreform ist einfach, da sich zwischen Kreis- und Gemeindegebietsreform leicht trennen läßt. Einer nicht ganz einfachen Methodik bedarf es allerdings zur Differenzierung der Kosten bei der Gemeindegebietsreform. Mit einer differenzierten Phasenbetrachtung innerhalb der Gemeindegebietsreform ist es aber möglich, ihre Kosten den einzelnen Phasen zuzurechnen und für die Kosten eine Zwangsgradvariabilität zu ermitteln. Teilweise werden später die Prozentsätze aus Tab. 2 zur Aufschlüsselung von Kosten verwendet. Eine wesentliche Grundlage hierzu bildet Tab. 1.
Zur Differenzierung des Zwangsgrades kann man für umgegliederte Gemeinden folgende Kategorien bilden: Gemeinden, die sich "echt" freiwillig umgliedern ließen; Gemeinden, die sich nur "zwangs"-freiwillig umgliedern ließen, d.h. durch einen gestiegenen Druck von amtlicher Seite,und Gemeinden, die zwangsweise von Amts wegen umgegliedert wurden. Auf die Erörterungen bei der folgenden Kategorienbildung kann im weiteren Verlauf der Arbeit immer wieder Bezug genommen werden. Im einzelnen ist dazu auszuführen:[1)]

Kategorie 1:
Hierbei handelt es sich um Gemeinden, die sich "echt" freiwillig zu Umgliederungsmaßnahmen entschlossen haben. Als Indiz hierfür gilt, daß sie sich zum Stichtag 1.1.1976 bereits umgliedern haben lassen, d.h., ihre diesbezüglichen Beschlüsse waren zu diesem Zeitpunkt bereits wirksam. Diese Gemeinden heben sich also von Kategorie 2 dadurch ab, daß sie mit dem Beschluß als solchem nicht bis zum Stichtag 1.1.1976 warteten, bzw. das Wirksamwerden nicht bis 1.5.1978 hinausschoben. Als Zeitintervall läßt

1) Zur folgenden Kategorienbildung vgl. Gespräch Diehl, StMI, 29.5.1984.

Stichtag	Bestand (Anzahl)	Abnahme im letzten Intervall	Umgliederungen[a] gesamt seit 1.1.1969	Summe der Abnahmen seit 1.1.1969	durchschnittl. Abnahme p.a. seit letzten Stichtag	vom Bestand x Mitglieder von y VG's (x/y)	Bemerkungen	Quelle
1.1.1960	7.123[1)b)]		—	—				1) StMI(Forderung der Gemeindegebietsreform, 1979),S. 1.
1.1.1965	7.102[1)]	21	—	—	4,2			1) Frey,H.(Die finanziellen Auswirkungen, 1978), S. 28
1.1.1969	7.073[1]	29	—	—	7,25			1) Drs. 8/2083, S. 5
1.1.1970	7.014[1]	59[2)]		59	59,0			1) StMI (Forderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 1. 2) Reigl,O.u.a.,a.a.O.,S.38
1.1.1971	6.808	206[1)]		265	206,0			1) Reigl,O.u.a.,a.a.O.,S.38
1.1.1972	5.140	1.668[1)]		1.933	1.668,0			1) StMI (Forderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 1.
[illegible]	4.406	734		2.667[d)]	1.468,0		Wechsel der Legislaturperiode nach Kommunalwahlen am 11.6.1972	1) Reigl,O.u.a.,a.a.O.,S.38
[illegible]	4.387[1]	19		2.686	34,2			1) Bocklet,R.(Gemeindeverfassung,1974),S.81
[illegible]	4.303[1]	84		2.770	84,0			1) Drs. 8/484, S. 1
[illegible]	4.186[1)2)]	117		2.887	117,0			1) StMI (Forderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 1. 2) Drs. 8/484, S. 1
[illegible]	4.045[1)] davon 3.964 Einheitsgemeinden	141	3.132[f)]	3.028[e)]	141,0	81/23	1.1.1976: Ende der "echten" Freiwilligkeitsphase;3,5 Mitgliedsgemeinden pro VG	1) Drs. 8/2083,S.5
[illegible]	[illegible]	126		3.154	126,0			1) Bayer.Staatsregierung (5.Raumordnungsbericht, 1977,1978), S.232
[illegible]	[illegible]	383		[illegible]	[illegible]	[illegible]	2)Diese Zahl ergibt sich rechnerisch auch für den Stichtag 30.4.1978, da von 1.1.-30.4.1978 keine Bestandsänderungen	1) Frey, H.(Die finanziellen Auswirkungen, 1978), S.28
30.4.1978	[illegible]	[illegible]		[illegible]	0			
[illegible]	2.052[1)] davon 765 Einheitsgemeinden	1.484[2)] davon 206 zwangsweise	6.331[f)]	5.021 Gesamtabnahme	(kein Wert,da unsinnig	1.287 / 393	Vollzug der Gemeindegebietsreform; 3,3 Mitgliedsgemeinden pro VG; Wechsel der Legislaturperiode nach Kommunalwahlen am 5.3.1978	1) StMI(Forderung der Gemeindegebietsreform, 1979)S.1 sowie Reigl,O.u.a.,a.a.O. S.46 2) Dok.2
1.1.1983	2.050[1)] davon 965 Einheitsgemeinden	2				1.085[1)]/346[1)]	Kaum mehr Veränderungen im zahlenmäßigen Bestand der Gemeinden, da die "Nachkorrektur" i.w. nur Mitgliedsgemeinden von VG's betraf und diese in der Bestandszahl wie Einheitsgemeinden aufscheinen	1) StMI (Forderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S.1

Tabelle 1: Zahlenmäßige Entwicklung bei den Gemeinden i.R.d. Gemeindegebietsreform

Fußnoten: vgl. nächste Seite

Fußnoten zu Tabelle 1:

a) Als "Umgliederungen" sollen für die vorliegende Untersuchung die Abnahme des Bestandes von Einheitsgemeinden und die Eintritte von Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften (Übergang von der Einheitsgemeinde zur Mitgliedsgemeinde) verstanden werden. Der zu einem jeweiligen Stichtag ausgewiesene Bestand an Gemeinden enthält Einheitsgemeinden u n d Mitgliedsgemeinden, Eintritte in Verwaltungsgemeinschaften scheinen also nicht auf. Solche sind aber sehr wohl als eine Art von Umgliederung anzusehen, wenn zwar nicht politisch so doch verwaltungsmäßig. Der gedanklichen Klarheit wegen sei jedoch auf vier Mängel dieser Definition hingewiesen:
   - Bei einer Abnahme des Bestandes von Gemeinden durch die organisatorische Form des Zusammenschlusses zweier oder mehrerer bisher selbständiger Gemeinden zu einer neuen Einheitsgemeinde (vgl. S. 86 d.A.) wird bei dieser Definition nur e i n e Umgliederung gezählt, obwohl in Wirklichkeit a l l e beteiligten Gemeinden betroffen sind.
   - Als "Umgliederung" könnte auch angesehen werden, wenn eine aufnehmende Gemeinde eine bisher selbständige oder Teile einer bisher selbständigen Gemeinde a u f n i m m t (vgl. S. 87 d.A.). Eine Umgliederung für die aufnehmende Gemeinde soll hierin nicht gesehen werden, obwohl sie durch eine Aufnahme von dieser Umgliederung betroffen ist. Es ergibt sich keine zahlenmäßige Auswirkung in der Tabelle.
   - Auch die Eingliederung bisher gemeindefreier Gebiete in neue Einheitsgemeinden (vgl. S. 86 d.A.) könnte als "Umgliederung" angesehen werden. Dieser Fall soll vernachlässigt werden. Auch hier ergibt sich keine zahlenmäßige Auswirkung in der Tabelle.
   - Einzelne,ehemals selbständige Gemeinden wurden mehr als einmal umgegliedert, indem andere Gemeinden, in welche sie zunächst eingegliedert wurden, später ihrerseits nochmals umgegliedert wurden; vgl. Scholler, H., a.a.O., S. 685. Z.B. wurde die frühere Gemeinde Matzing zum 1.7.1972 in die Gemeinde Traunwalchen eingegliedert, die ihrerseits zum 1.5.1978 in die Stadt Traunreut (Landkreis Traunstein) eingemeindet wurde. Solche Mehrfach-Umgliederungen lassen sich nicht mehr eliminieren.

b) Leseanweisung: Die arabischen Ziffern gelten für die jeweilige Zeile horizontal; nur die mit den Ziffern gekennzeichneten Zahlenangaben sind der zugehörigen Quelle entnommen, die anderen Angaben sind (rechnerisch) ergänzt.

c) Es handelt sich um Drucksachen des Bayer. Landtags; die Ziffer vor dem Schrägstrich bezeichnet die jeweilige Wahlperiode.

d) Dies sind 88,1 % der Gesamtabnahme selbständiger Gemeinden innerhalb der "echten" Freiwilligkeitsphase bzw. 53,1 % der Gesamtabnahme bis 1.5.1978.

e) Dies sind 42,8 % vom Bestand selbständiger Gemeinden per 1.1.1969 bzw. 60,3 % der Gesamtabnahme bis 1.5.1978.

f) Die Zahl errechnet sich aus der "Summe der Abnahmen seit 1.1.1969" + gebildete Mitgliedsgemeinden ["x" in der Spalte "vom Bestand x Mitglieder von y VG's (x/y)] + 23 rückgekreiste Städte (diese müssen hinzugezählt werden, da sie durch die Rückkreisung zum 1.7.1972 den Bestand kreisangehöriger Gemeinden zunächst erhöhten und die Bestandsabnahme dadurch optisch verminderten).

sich also die "echte" Freiwilligkeitsphase mit den Daten 1.1.1969 und 1.1.1976 eingrenzen.

Zahlenmäßig ergeben sich die Gemeinden dieser Kategorie als Differenz zwischen der Zahl der Gemeinden am 1.1.1969[1] (7.073 Gemeinden[2]) und der Zahl der Gemeinden am 1.1.1976 (4.045 Gemeinden). Für Kategorie 1 ergibt sich also eine Zahl von 3.028 Gemeinden. Der überwiegende Teil hiervon (88,1 %) vollzog die Umgliederungen bereits bis zur Kommunalwahl am 11.6.1972, was einer Quote von 53 % der Gesamtabnahme des Gemeindebestandes in der ganzen Gemeindegebietsreform entspricht. Dies kann als Beleg dafür gewertet werden, daß hier ein hohes Maß "echter" Freiwilligkeit seitens der betroffenen Gemeinden vorhanden war, denn:

- nichts hat die Gemeinden gezwungen oder auch nur gedrängt, schon zu einem vergleichsweise so frühen Zeitpunkt Umgliederungen zuzustimmen bzw. durchführen zu lassen;
- sie nutzten nur sehr geringfügig die aus Gemeindesicht sich als "Kompromiß"[3] darstellende Form einer Verwaltungsgemeinschaft (81 von 3.132 Fällen, das sind 2,6 %); dies ist plausibel, denn Bedarf für Kompromisse war insofern nicht vorhanden, als die beteiligten Parteien völlig freiwillig handeln konnten;
- In der Zeit von 1.1.1971 bis 1.7.1972 waren die durchschnittlichen Abnahmequoten, auf das Jahr gerechnet, während der gesamten Gemeindegebietsreform am höchsten, also sogar höher als in der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase und der Zwangsphase.

Somit haben sich fast zwei Drittel (60,3 %) der gesamten Bestandsabnahme selbständiger Gemeinden in der "echten" Freiwilligkeitsphase vollzogen.

1) Dieser Stichtag kann gewählt werden, weil die Gebietsreform 1969 ihren Anfang nahm (vgl. dazu S.33f. d.A.) und der Bestand an Gemeinden zu diesem Stichtag auch im allgemeinen als Gemeindebestand zu Beginn der Gemeindegebietsreform herangezogen wird; vgl. dazu Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2083 sowie Reigl, O./Schober, J./ Skoruppa, G., a.a.O., S. 45.

2) Vgl. Tab. 1; sofern Zahlen- oder Prozentangaben im folgenden nicht eigens belegt sind, sind sie Tab. 1 zu entnehmen.

3) Zum Kompromißcharakter der Verwaltungsgemeinschaft vgl. Neubauer, F. (Bürger und Verwaltung, 1979), S. 7 sowie Jauch, D., a.a.O., S. 115.

Kategorie 2:

Hierbei handelt es sich um Gemeinden, die zwar die Gemeinderatsbeschlüsse zu Umgliederungsmaßnahmen innerhalb der Freiwilligkeitsphase, also bis zum Stichtag 1.1.1976 gefaßt hatten, bei denen diese jedoch erst später, spätestens zum 1.5.1978 wirksam wurden. Diese Gemeinden haben sich "zwangs"-freiwillig zu Umgliederungen entschlossen: offiziell nämlich in der amtlichen Freiwilligkeitsphase, eigentlich aber nur, um noch in den Genuß der finanziellen Förderungen zu gelangen. Die betroffenen Gemeinden sahen Umgliederungsmaßnahmen auf dem Verordnungswege zwangsläufig auf sich zukommen. In dieser Situation waren schließlich das "zwangs"-freiwillige Ja zu Umgliederungen und die Mitnahme der Förderungen dann noch das - in den Augen der betroffenen Gemeinden - geringere Übel.[1] Diese Kategorie von Gemeinden kann auch umschrieben werden als solche, bei denen in der Zeit der Amtsphase die Umgliederungen wirksam und finanziell gefördert wurden.[2]

Als Zeitintervall läßt sich diese "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase eingrenzen mit den Daten 1.1.1976 und 1.5.1978, unter der Bedingung, daß Gemeinderatsbeschlüsse über Umgliederungsmaßnahmen bis zum 1.1.1976 gefaßt wurden.

Die Zahl der Gemeinden in Kategorie 2 ergibt sich mit 1.787[3]. Somit hat

---

1) Vgl. Gespräche Schober, StMI, 21.5.1984 und Skoruppa, StMI, 23.5.1984; dieses gemeindliche Beschlußverhalten kann auch aus der Erfahrung des Verfassers bestätigt werden.

2) Im Gegensatz zu den Gemeinden der Kategorie 3.

3) Diese Zahl errechnet sich aus den Zahlen der Spalte "Abnahme im letzten Intervall" der Tabelle 1 wie folgt: 126 + 383 + 1.484 - 206 = 1.787; diese Zahl bedarf aber einer kurzen Erläuterung: Das letzte Anhörungsverfahren in der "echten" Freiwilligkeitsphase lief vom 1.7. bis 15.9.1975, dem am 31.Oktober 1975 die Bekanntgabe der Zielplanung für die Neugliederung der Gemeinden durch die Regierungen folgte (vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 39). Dadurch hatten solche Gemeinden, die zwar in dieser Anhörung für eine weitere Selbständigkeit votierten, jedoch nach Bekanntgabe der diesen Voten häufig entgegenstehenden Zielplanung sich auch noch "echt" freiwillig umgliedern hätten lassen, praktisch keine Zeit mehr, einen Gemeinderatsbeschluß zwecks Umgliederung zu fassen, der zum 1.1.1976, also bis zum Ende der "echten" Freiwilligkeitsphase, noch hätte wirksam werden können. Deshalb ist zu vermuten, daß unter den 1.787 Gemeinden auch einige weniger "zwangs"-freiwillige oder gar "echt"-freiwillige gewesen wären. Eine Zahl hierfür läßt sich nicht ermitteln.

sich gut ein Drittel (35,6 %) der gesamten Bestandsabnahme bislang selbständiger Gemeinden in der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase vollzogen. Interessant ist dabei, daß in der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase das Mittel der Verwaltungsgemeinschaft sehr viel häufiger gewählt wurde als vorher. Waren es bis zum Ende der "echten" Freiwilligkeitsphase (1.1.1976) nur 2,6 % aller Umgliederungsfälle, die zu einer Mitgliedschaft in einer Verwaltungsgemeinschaft geführt haben, so waren es danach 37,7 %[1]. Hieraus kann geschlossen werden, daß auch bei zunehmendem Druck durch den Verordnungsgeber in der Phase der "Zwangs"-Freiwilligkeit soweit als möglich eine Selbständigkeit der Gemeinden gewahrt werden sollte. Damit kann auch belegt werden, daß der Gesetzgeber die Gestaltungsmittel "Einheitsgemeinde" und "Verwaltungsgemeinschaft" als gleichwertige Alternativen betrachtete und der Verordnungsgeber letztlich auch danach handelte[2].

Kategorie 3:
Hierbei handelt es sich um Gemeinden, bei denen Umgliederungen auf dem Verordnungswege zwangsweise durchgeführt wurden und die deshalb keine Forderungen erhielten. Die Zahl dieser Gemeinden betrug 206.[3] Die Zwangsphase ist als Z e i t i n t e r v a l l nicht darstellbar, da es sich, genau genommen, nur um den Stichtag 1.5.1978 handelt, an dem die Umgliederungsverordnungen wirksam wurden.

Die Bestandsabnahmen bei den Gemeinden in einzelnen Phasen der Gemeindegebietsreform bzw. die Zahlen für die einzelnen Kategorien sind in Tab. 2 zusammengefaßt.
Der Eingriff in den Bestand der Gemeinden bzw. in den Grad ihrer Selbständigkeit[4] war insgesamt erheblich: Unter den 7.073 noch zu Beginn

1) Dieser Prozentsatz errechnet sich aus den Zahlen der Spalten "Umgliederungen gesamt seit 1.1.1969" und "vom Bestand x Mitglieder von y VG's (x/y)" der Tab. 1 wie folgt: (1.287 - 81) : (6331 - 3.132) = 37,7 %.

2) Vgl. S. 87 f. d. A. sowie StMI - MABl 1971 S. 848.

3) Vgl. Dok. 2.

4) Hier wird davon ausgegangen, daß der Selbständigkeitsgrad einer Einheitsgemeinde (politische und völlige verwaltungsmäßige Selbständigkeit) größer ist als der einer Mitgliedsgemeinde in einer VG, welche einen Teil ihrer verwaltungsmäßigen Selbständigkeit [für den übertragenen Wirkungskreis, mit Ausnahmen; vgl. dazu StMI (Die Verwaltungsgemeinschaft, 1980), S. 14 ff.] an die VG abgetreten hat.

Phase	Abnahme im Bestand der Gemeinden	% von der Gesamtabnahme in der GGR (1.1.1969 bis 1.5.1978)
"echte" Freiwilligkeitsphase	3.028	60,3
"Zwangs" -Freiwilligkeitsphase	1.787	35,6
Zwangsphase	206	4,1
Summe	5.021	100,0

Tabelle 2: Bestandsabnahmen in einzelnen Phasen der Gemeindegebietsreform

der Gemeindegebietsreform selbständigen Gemeinden gab es bis zum 1.5.1978 6.331 Umgliederungsmaßnahmen (89,5 %), wenn auch die Abnahme selbständiger Gemeinden nur 5.021 (71,0 %) betrug. Dennoch verdient hervorgehoben zu werden, daß sich immerhin 60,3 % der Gesamtabnahme im Gemeindebestand in der "echten" Freiwilligkeitsphase und 95,9 % bis einschließlich der - wenn auch - "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase vollzogen. Damit liegt die Abnahmequote auf "echt" freiwilliger Basis fast doppelt so hoch wie auf "zwangs"-freiwilliger. Dies erscheint insofern plausibel, als sich die Bestandsabnahme vor allem bei kleinen bis sehr kleinen Gemeinden vollzog, und gerade bei diesen eher Bereitschaft zu Umgliederungen vorhanden gewesen sein dürfte als bei größeren.[1)]

1) "Der Anteil der Gemeinden mit 500 - 1.000 Einwohnern ist um rd. 85 %, der Anteil der Gemeinden mit 1.000 bis unter 5.000 Einwohnern um rd. 9 % zurückgegangen"; Bayer. Staatsregierung (5. Raumordnungsbericht, 1977, 1978), S. 232.

Die Zurechnung der Kosten und - soweit sinnvoll und möglich - des Nutzens auf Reformphasen ist jeweils in einer Übersicht am Ende eines Abschnitts zusammengefaßt.

2. Organisatorische Vorbereitungs- und Durchführungskosten der Gebietsreform

Bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Gebietsreform wird überwiegend das Augenmerk auf ihre Folgewirkungen, beispielsweise die Folgekosten, gerichtet.[1] Dadurch wird - bewußt oder unbewußt - leicht übersehen, daß die Gebietsreform durch ihre Vorbereitung und ihre Durchführung eine Reihe von Kosten selbst verursacht hat.[2] Gerade diese Kosten wurden in Bayern völlig unzureichend gewürdigt.[3] Getreu dem Verursachungsprinzip sind auch sie der Gebietsreform als Kosten zuzurechnen.

Als grobe Gliederungskriterien dienen sowohl die zeitliche Abfolge der Kostenentstehung wie auch deren Umfang. So stehen zu allererst die Personalkosten, die schon bei der Vorbereitung der Reform anfielen. Die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden und staatliche Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform setzten etwa im gleichen Zeitraum Anfang der 70er Jahre ein, wobei die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse die staatlichen Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform überstieg.[4] Zwar sind Kosten für Öffentlichkeitsarbeit wohl eher vor den Kosten für erforderliche Baumaßnahmen entstanden, letztere sind jedoch erheblich umfangreicher. Kosten für Rechtsmittel und Umstellungskosten im Bereich kommunaler Versorgungsbetriebe entstanden ihrer Natur nach erst mit dem Heranrücken des Vollzugs der Reform-Maßnahmen. Die Kosten der "Nachkorrektur" müssen im Zeitablauf am Schluß stehen.

1) Vgl. S. 5 ff. d. A.
2) Vgl. dazu z.B. auch StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.
3) Vgl. S. 293 d. A.
4) Vgl. S. 126 ff. und 132 ff. d. A.

2.1 Personalkosten

2.1.1 Vorbemerkung

Unter Personalkosten sollen allgemein "die Bruttolöhne und -gehälter sowie die gesetzlichen und freiwilligen Sozialleistungen"[1] für diejenigen Beamten, Angestellten und ggf. Arbeiter verstanden werden, die an der Durchführung der Kreis- und Gemeindegebietsreform mitgewirkt haben. Hinzu kommen als Personalkosten im weiteren Sinn Umzugskosten für solche Bedienstete von Kommunalbehörden, die infolge einer Dienststellenverlegung auch ihren Wohnsitz verlegen mußten, die Kosten für die vorzeitige Ruhestandsversetzung kommunaler Wahlbeamter, Überbrückungshilfen sowie bei der Gemeindegebietsreform Kosten für die Bereitstellung ausreichend qualifizierten Personals.

Zu den Umzugskosten ist anzumerken, daß diese bei der Gemeindegebietsreform plausiblerweise keine Rolle gespielt haben dürften, da die diesbezüglichen kleinräumigen Dienststellenverlegungen Wohnortverlagerungen wohl nicht erforderlich gemacht haben.[2] Mithin sind Umzugskosten nur für die Kreisreform zu untersuchen.

Für die Einbeziehung der Kosten für die vorzeitige Ruhestandsversetzung und für Überbrückungshilfen in die D u r c h f ü h r u n g s k o s t e n ist eine kurze Begründung erforderlich. Zwar können diese Kosten über mehrere Jahre hinweg bis zum regulären Ruhestand anfallen, womit man auch eine Eingliederung in die Personalfolgekosten rechtfertigen könnte.[3] Der Verfasser sieht die Kosten für die vorzeitige Ruhestandsversetzung jedoch so eng mit der Durchführung der Reform verbunden, daß eine Eingliederung an dieser Stelle gerechtfertigt erscheint.

Grundsätzlich können die Personalkosten im Lichte folgender Fragestellungen gesehen werden:

a) Welche Personalkosten entfielen auf die Kreis-, welche auf die Gemeindegebietsreform?

---

1) Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1983), S. 955.

2) Vgl. hierzu die Einschätzung der Umzugskosten bei der Kreisreform, S. 117 f. d. A.

3) Vgl. S. 161 ff.

b) Erfolgte die Durchführung der Gebietsreform mit vorhandenem oder zusätzlichem Personal?

c) Bei welchen an der Gebietsreform beteiligten Behörden bzw. Verwaltungen entstanden welche Personalkosten?

Zu b) und c) sind folgende kurze Anmerkungen erforderlich:

Zu b)

Zunächst ist auseinanderzuhalten, ob die Durchführung der Kreis- und Gemeindegebietsreform mit solchem Personal erfolgte, welches bei den einzelnen,mit der Gebietsreform befaßten Behörden bzw. Verwaltungen schon vorhanden war, oder ob zur Durchführung zusätzliches Personal beschäftigt wurde. Sofern die Gebietsreform mit bereits vorhandenem Personal durchgeführt wurde, können die Kosten als Opportunitätskosten aufgefaßt werden, nämlich als entgangener Nutzen durch die unterbliebene Ausbringungsmenge an Verwaltungstätigkeit, die vom vorhandenen Personal anstatt der Gebietsreform geleistet hätte werden können.[1)]
Die Kosten für zusätzliches Personal setzen sich zusammen aus den Personalkosten für die Zeit der Befassung mit gebietsreformbedingten Tätigkeiten sowie denjenigen Kosten für die Weiterbeschäftigung dieses zusätzlichen Personals nach Abschluß der gebietsreformbedingten Tätigkeiten mit solchen Tätigkeiten, die ohne vorherige Beschäftigung mit Angelegenheiten der Gebietsreform unterblieben wäre bzw. unterbleiben würde; Tätigkeiten also, die nur ausgeführt wurden bzw. werden, weil nun einmal - wenn auch zusätzlich für einen bestimmten Zweck eingestelltes - Personal vorhanden war bzw. ist. Letztere Komponente müßte aber gegebenenfalls näher unter den Folgekosten betrachtet werden.

Zu c)

Als Behörden, die an der Durchführung der Gebietsreform teilhatten, müssen im wesentlichen für die Kreis- als auch für die Gemeindegebietsreform die Bezirksregierungen sowie das Bayerische Staatsministerium des Innern festgehalten werden.[2)]

1) Vgl. Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 112 sowie Reeder, W. (Ökonomisches Denken, 1982), S. 89 f.

2) Der Vollständigkeit halber muß darauf hingewiesen werden, daß auch das

Vor einer Trennung der Personalkosten nach ihrer Verursachung durch die Kreisreform einer - und die Gemeindegebietsreform andererseits ist es sinnvoll, darauf einzugehen, inwieweit die Reform-Maßnahmen durch vorhandenes oder zusätzliches Personal abgewickelt wurden.

- Im Bereich des Bayerischen Staatsministeriums des Innern wurde sowohl die Kreis- als auch die Gemeindegebietsreform ausschließlich mit solchem Personal abgewickelt, das bereits im öffentlichen Dienst vorhanden war.[1] Es wurden weder Planstellen eigens für die Durchführung der Reform-Maßnahmen ausgewiesen noch wurde zusätzliches Personal eingestellt oder Hilfskräfte auch nur vorübergehend beschäftigt.
- Im Bereich der Bezirksregierungen wurden die Reform-Maßnahmen ebenfalls mit Personal abgewickelt, welches im öffentlichen Dienst vorhanden war.[2]

StMF, das StMLU, die Bayer. Staatskanzlei und der Bayer. Landtag mit Angelegenheiten der Gebietsreform befaßt waren, jedoch nicht in wesentlichen konzeptionellen Belangen sowie der Durchführung. Sie sollen deshalb aus dieser Betrachtung ausgeschlossen bleiben. Zu Personalkosten im Bereich der Rechtsprechung vgl. S.150 ff. d. A.
Wenn auch der wesentliche Teil der " N a c h k o r r e k t u r " durch Gesetz im Landtag beschlossen wurde (vgl. S. 33 ff. d.A.), oblag die Vorbereitung dieser Gesetzesmaßnahme dem StMI (vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 26.4.1984).
Landratsämter, Verwaltungen kreisfreier Städte und von Gemeinden waren zwar von der Durchführung der Gebietsreform betroffen, sie mußten sich auch beispielsweise mit den Neugliederungsvorschlägen der Regierungen bzw. des StMI befassen und Reform-Maßnahmen implementieren. Weil sie deshalb als Betroffene und nicht als Durchführer zu gelten haben, können sie hier außer acht bleiben. Obwohl über die Frage, inwieweit Bedienstete von Kommunalverwaltungen mit Angelegenheiten der Gebietsreform befaßt waren, keine gesicherten Aussagen möglich sind (vgl. Gespräch Schmaus, StMI, 22.5.1984), kann plausiblerweise davon ausgegangen werden, daß alle gebietsreformbedingten Angelegenheiten mit vorhandenem Personal durchgeführt wurden; dies um so mehr, als sich unten zeigen wird, daß nicht einmal beim StMI und den Regierungen zusätzliches Personal in den öffentlichen Dienst eingestellt wurde. Für einzelne Landratsämter sind allerdings insofern Personalkosten festzuhalten, als sich durch vorübergehendes Abstellen von Personal an das StMI (vgl. S.116 d. A.) in der "heißen Phase" der Gebietsreform Engpässe ergeben haben könnten und da oder dort Belastungen durch Umzugskosten entstanden sind.

1) Vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 26.4.1984.

2) Vgl. Gespräche mit Beamten aller Bezirksregierungen, die jeweils mit der Gebietsreform befaßt waren: Oberbayern: Gebhard, 27.6.1984; Oberpfalz: Hofmeister, 27.8.1984; Schwaben: Berger, 27.8.1984; Niederbayern: Zwing, 27.8.1984; Unterfranken: Oehler, 27.8.1984; Mittelfranken: Korbacher, 11.9.1984; Oberfranken: Figg, 12.9.1984.

In unterschiedlicher Weise behalf man sich bei starkem Arbeitsanfall allerdings beispielsweise dadurch, daß Regierungsräte z.A. länger als üblich bei einer Regierung blieben, daß Regierungsinspektoranwärter mit Angelegenheiten der Gebietsreform befaßt, Regierungsinspektoren aus einem Landratsamt vorübergehend an eine Regierung abgeordnet wurden oder daß innerhalb einer Regierung andere Sachgebiete Personal vorübergehend mit Angelegenheiten der Gebietsreform betrauten.

Somit kann festgehalten werden, daß die Gebietsreform mit bereits im öffentlichen Dienst vorhandenem Personal durchgeführt wurde. Kosten entstanden also nur in Form von Opportunitätskosten. Mithin kann sich die weitere Untersuchung der Personalkosten auf die Fragen beschränken, wo - beim Bayerischen Staatsministerium des Innern oder den Regierungen - Personalkosten angefallen sind und inwieweit sie durch die Kreisreform oder die Gemeindegebietsreform verursacht wurden.

2.1.2 Kreisreform

Zu den Personalkosten für die Kreisreform lassen sich folgende Komponenten festhalten:

- Personaleinsatz
- Umzugskosten
- Kosten für den vorzeitigen Ruhestand kommunaler Wahlbeamter.

a) Personaleinsatz

Da die Kreisreform der zentralen Federführung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern unterlag, brachte sie dort eine starke personelle Belastung mit sich, wobei der zeitliche Schwerpunkt in den Jahren 1971 und 1972 lag. Sie wurde von einer eigens für die Kreisreform gebildeten Arbeitsgruppe durchgeführt, zu der zwecks Personalverstärkung Abordnungen einzelner Regierungen und Landratsämter hinzugezogen wurden.[1] Für die Re-

1) Vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 26.4.1984.

gierungen ist Personaleinsatz nur in Form der Abordnungen an das Staatsministerium des Innern festzuhalten, im übrigen spielten die Regierungen bei der Kreisreform nur eine Art "Zulieferrolle" für das Bayerische Staatsministerium des Innern.[1)]

Der Personaleinsatz im Staatsministerium des Innern für die Kreisreform bestand in den Jahren 1970 und 1971 aus sechs Berichterstattern aus dem höheren Dienst, vier Beamten aus dem gehobenen Dienst sowie zeitweise bis zu zwölf Mitarbeitern aller Laufbahngruppen (beamtet oder angestellt). In der "heißen Phase" kam es darüber hinaus zu einer starken Belastung der Hausdruckerei, der Botendienste, Zeichner, Schreibkräfte und technischer Angestellter, deren Beschäftigungsausmaß sich jedoch nicht mehr näher quantifizieren läßt.[2)]

b) Umzugskosten

Nach Art. 2 Abs. 4,1 des Bayerischen Umzugskostengesetzes ist bei einer "Verlegung der Dienststelle an einen anderen Ort als den bisherigen Dienst- oder Wohnort" eine Umzugskostenvergütung zuzusagen. Solche Umzugskosten, die vom jeweiligen Dienstherrn zu tragen sind, wurden nirgendwo unter dem Kriterium "Gebietsreform" erfaßt, sondern gingen stets im Gesamttitel "Versetzungen" unter.[3)]

Nachdem i.R.d. Kreisreform Dienstsitze durch die Verlagerung von Landratsämtern großräumiger als bei der Gemeindegebietsreform verlegt wurden, kann es bei den Landratsämtern zu solchen Kosten durch Umzugskostenvergütungen gekommen sein. Aus zwei Gründen kann jedoch plausiblerweise vermutet werden, daß diese nur in geringem Umfang angefallen sind:

- Auch durch die Verlagerung von Dienststellen im Zuge der Auflösung von Landratsämtern dürften sich die Wege zur Dienststelle nicht in solchem Ausmaß verlängert haben, daß betroffene Bedienstete Umzüge in größerer Zahl auf sich genommen hätten. Deshalb dürfte schon vom

1) Vgl. Gespräch Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984.
2) Vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 23.5.1984.
3) Vgl. Gespräch Jung, StMI, 22.5.1984.

Umzugswillen bzw. von der Umzugsbereitschaft Betroffener her die Zahl solcher kreisreformbedingter Umzüge gering gewesen sein.

- Darüber hinaus schränkt das Bayerische Umzugskostengesetz in Art. 2 Abs. 8 die Gewährung einer Umzugskostenvergütung stark ein. So ist beispielsweise eine "Umzugskostenvergütung nicht zuzusagen, wenn ... dem Beamten die tägliche Rückkehr an den Wohnort[1] zuzumuten ist".

c) Kosten für den vorzeitigen Ruhestand kommunaler Wahlbeamter

Kosten für den vorzeitigen Ruhestand kommunaler Wahlbeamter - i.R.d. Kreisreform, also von Landräten - können Abfindungen und Versorgungen für die Zeit des vorzeitigen Ruhestands bis zu dem Zeitpunkt sein, zu dem ein kommunaler Wahlbeamter regulär in den Ruhestand getreten wäre. Informationen über diese Kosten liegen nirgendwo gebündelt vor.[2] Somit muß auch hier durch Plausibilitätsüberlegungen geprüft werden, inwieweit es zu solchen Kosten gekommen sein kann.
Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, daß im Zuge der Kreisreform, genauer gesagt im Zuge der Reduzierung der Zahl der Landkreise von 143 auf 71, 72 (berufsmäßige) Landräte endgültig aus ihrem Amt ausgeschieden sind. Der Bayerische Versorgungsverband führt hierzu im einzelnen aus:
"Landräte, deren 6-jährige Amtszeit zum 30.6.1972[3] ohnehin geendet hat, sind damals in den endgültigen Ruhestand getreten, wenn sie die Voraussetzungen dafür bereits erfüllten, andernfalls waren sie entlassen. Landräte, deren Wahlzeit regulär erst nach[4] dem 30.6.1972 geendet hätte, sind für den Rest ihrer 6-jährigen Wahlzeit zunächst in den einstweiligen Ruhestand getreten, an den sich entweder der endgültige Ruhestand oder die Entlassung anschloß. Von den 72 ausgeschiedenen Landräten hatten schließ-

1) Gemeint ist der ursprüngliche, bisherige Wohnort, A.d.Verf.

2) Vgl. Gespräch Zeiträg, StMI, 8.5.1984 sowie Schreiben des Bayer. Versorgungsverbandes vom 18.6.1984.

3) Am 30.6.1972 endete die kommunale Legislaturperiode, auf die hin am 1.7.1972 die Kreisreform in Kraft trat, A.d.Verf.

4) Im Original unterstrichen, A. d. Verf.

lich 8 Landräte keinen Anspruch auf Versorgung. Die für diesen Personenkreis etwa gezahlten A b f i n d u n g e n [1] dürften daher verhältnismäßig gering gewesen sein."[2]

Abfindungen erscheinen demnach als vernachlässigbare Größe. Um den V e r s o r g u n g e n näher zu kommen, die für die Zeit des vorzeitigen Ruhestands gezahlt wurden, ist von folgender Überlegung auszugehen:

Von den 72 endgültig aus dem Amt geschiedenen Landräten sind zunächst jene 8 Landräte zu subtrahieren, die keinen Anspruch auf Versorgungen hatten. Es verbleiben also 64 Landräte, die mit Ausscheiden aus ihrem Amt entweder in den endgültigen oder den vorzeitigen Ruhestand getreten sind. In den vorzeitigen Ruhestand sind aber wiederum nur jene getreten, deren reguläre Amtszeit nach dem 30.6.1972 endete.[3] Dieser Fall der verschobenen Amtsperiode ist jedoch erfahrungsgemäß selten. Somit dürfte der Fall des vorzeitigen Ruhestands bei den ermittelten 64 ehemaligen Landräten nur in Einzelfällen aufgetreten sein. Die zu zahlenden Versorgungen wurden wiederum zu 90 % vom Bayerischen Versorgungsverband ersetzt[4], so daß eine mögliche Belastung einzelner Landkreise als minimal gelten kann.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß Kosten für den vorzeitigen Ruhestand von Landräten sowie für Abfindungen nur in vergleichsweise äußerst geringem Umfang angefallen sein dürften und damit vernachlässigt werden können.

2.1.3 Gemeindegebietsreform

Als Personalkosten für die Gemeindegebietsreform lassen sich festhalten:

- Personaleinsatz
- Kosten für die Bereitstellung ausreichend qualifizierten Personals
- Kosten für den vorzeitigen Ruhestand kommunaler Wahlbeamter und für Überbrückungshilfen.

---

1) Gesperrt v. Verf.

2) Schreiben des Bayer. Versorgungsverbandes v. 18.6.1984.

3) Vgl. Schreiben des Bayer. Versorgungsverbandes v. 18.6.1984.

4) Vgl. Bayer. Versicherungskammer, Bayer. Versorgungsverband (Satzung, 1982), § 25 Abs. 1.

a) Personaleinsatz

Da die Neugliederung der Gemeinden durch Regierungsverordnungen erfolgte[1], lag bei den Regierungen auch eine erheblich stärkere Belastung mit Vorbereitungs- und Durchführungsarbeiten als bei der Kreisreform.
Um eine Schätzung für den Personaleinsatz für die sieben Bezirksregierungen zu begründen, soll zunächst eine Bezirksregierung - die Regierung von Oberbayern - exemplarisch herausgegriffen werden.
Bei der Regierung von Oberbayern waren von 1972 bis zum Erlaß der Regierungsverordnung zwei Personen - ein Beamter des gehobenen und einer des höheren Dienstes - ausschließlich mit Angelegenheiten der Gemeindegebietsreform befaßt.[2] Daneben liefen in der Hauptphase der Gemeindegebietsreform, also in den Jahren 1975 bis zum Verordnungserlaß im April 1976, Arbeiten im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform an vielen Stellen der Regierung mit, beispielsweise bei Zeichnern oder in der Hausdruckerei, ohne daß dies noch genau quantifiziert werden könnte.
Nach der Regierungsverordnung, in den Jahren 1977 und 1978 waren Nacharbeiten erforderlich (z.B. bezüglich der Weitergeltung des Ortsrechts, der Aufstockung der Zahl der Feldgeschworenen, der Gültigkeit gespaltener Hebesätze), jedoch ohne nennenswerte personelle Inanspruchnahme. Arbeiten, soweit sie durch die "Nachkorrektur"[3] verursacht wurden, waren zu vernachlässigen.[4]

Versucht man nun, vom Personaleinsatz bei der Regierung von Oberbayern auf andere Bezirksregierungen zu schließen, kann man für eine grobe Schätzung davon ausgehen, daß der Arbeitsanfall von der Zahl der erlassenen

1) Verordnungen der Regierungen zur Neugliederung der Gemeinden, erlassen zwischen 22.3. und 12.4.1976, vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 41.

2) Vgl. Gespräch Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984.

3) Kosten der "Nachkorrektur" bei der Gemeindegebietsreform werden zwar erst später untersucht (vgl. S.157 ff. d. A.); insofern ist die Betrachtung des Personaleinsatzes für die "Nachkorrektur" an dieser Stelle und im folgenden vorgezogen.

4) Vgl. Gespräch Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984.

Verordnungen abhängt. In Oberbayern wurden 20 Regierungsverordnungen erlassen. Insgesamt waren es in Bayern 79[1], so daß sich bei den Regierungen eine Zahl von 16 Personen ergibt, die in der Zeit von 1972 bis zum Erlaß der Regierungsverordnungen mehr oder weniger ausschließlich mit Angelegenheiten der Gemeindegebietsreform befaßt waren. Die Einbeziehung verschiedener Stellen wie Zeichenbüro oder Druckerei und in den Jahren 1977 und 1978 für oben genannte Nacharbeiten darf plausiblerweise auch für die anderen Bezirksregierungen angenommen werden, ebenso die nur marginale Befassung mit Angelegenheiten der "Nachkorrektur".

Im Bayerischen Staatsministerium des Innern wurde in den Jahren von 1971 bis 1976 Personal in unterschiedlicher Intensität für Angelegenheiten der Gemeindegebietsreform gebunden, und zwar sowohl aus dem höheren und gehobenen als auch aus dem mittleren Dienst bzw. vergleichbaren Diensten.[2] Die Hauptbelastung lag im Jahr 1975.[3] Insgesamt waren ca. 20 Mitarbeiter für die Gemeindegebietsreform tätig, davon 5 Juristen. Freiwillige Überstunden wurden in hohem Maße geleistet, die als solche nicht angeordnet worden waren. Den an den Arbeiten für die Gemeindegebietsreform beteiligten Mitarbeitern wurden dafür pauschal 10 Tage Urlaub als Abgeltung zuerkannt. Das tatsächliche Überstundenvolumen ging aber erheblich darüber hinaus. Für die Berücksichtigung geleisteter Überstunden kann deshalb die Zahl von 200 Arbeitstagen[4] nur ein vorsichtiges, minimales Äquivalent darstellen, zumal auch eine Reihe anderer Stellen des Ministeriums, wie Registratur oder Zeichenbüro, darüber hinaus mit Angelegenheiten der Gemeindegebietsreform befaßt waren. Genaue Quantifizierungen sind nicht mehr möglich.[5]
I.R.d. "Nachkorrektur" mußten ebenfalls Überstunden geleistet werden, die allerdings angeordnet worden waren und deshalb regulär mit Freizeit abge-

---

1) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 57 ff.

2) Vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 26.4.1984.

3) Vgl. Gespräch Schober, StMI, 21.5.1984.

4) 20 Mitarbeiter, je 10 Urlaubstage.

5) Vgl. Gespräch Schober, StMI, 21.5.1984; zur Problematik solcher Erhebungen in einem ähnlichen Fall vgl. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/3639, Antworten Ziff. 1.

gelten wurden.[1)]

Für die Zurechnung des Personaleinsatzes für die Gemeindegebietsreform auf einzelne Phasen ist vorauszuschicken, daß diejenigen Gemeinden, die sich mit Wirksamkeit zum 1.1.1976 i.R.d. "echten" Freiwilligkeitsphase zu Umgliederungen entschlossen haben, in den Regierungsverordnungen keinen Niederschlag mehr gefunden haben. Insofern kann die Phase der "echten" Freiwilligkeit von einer Zurechnung von Personaleinsatz freigestellt werden. Allerdings ist einschränkend festzustellen, daß

- vermutlich gerade bei denjenigen "echt"-freiwilligen Zusammenschlüssen der letzten beiden oder letzten drei Jahre der "echten" Freiwilligkeitsphase diese i.R.d. damals gelaufenen Arbeiten an den Regierungsverordnungen noch mitliefen und somit trotz "echt"-freiwilliger Umgliederung ein gewisses Maß an Arbeit verursachten und
- auch "echt"-freiwillige Umgliederungen bei den Regierungen und beim Bayerischen Staatsministerium des Innern verwaltungsmäßig bewältigt werden mußten.

Somit kann der "echten" Freiwilligkeitsphase allenthalben ein geringer Personaleinsatz zugerechnet werden; der überwiegende Anteil des Personaleinsatzes ist der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase und der Zwangsphase, insgesamt also der - im amtlichen Sprachgebrauch - Amtsphase zuzurechnen.[2)] Wollte man hierbei nochmals unterscheiden, müßte der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase wiederum der überwiegende Teil des Personaleinsatzes zugerechnet werden; denn nur 206 Gemeinden wurden i.R.d. Zwangsphase umgegliedert.[3)] Jedoch ist eine solche Unterscheidung in diesem Zusammenhang nicht sinnvoll, weil der Personaleinsatz, gerade im Zusammenhang mit den Regierungsverordnungen, gleichermaßen unabhängig davon stattgefunden hatte, wieviele Gemeinden innerhalb der Amtsphase "zwangs"-freiwillig oder zwangsweise umgegliedert wurden.

1) Vgl. Gespräch Schober, StMI, 21.5.1984.

2) Der gedanklichen Klarheit halber sei darauf hingewiesen, daß der Personaleinsatz, der hier der Amtsphase zugerechnet wird, freilich rein zeitlich gesehen - von den "Nacharbeiten" abgesehen - eigentlich während der "echten" Freiwilligkeitsphase, also v o r der Amtsphase stattgefunden hat. Diese zeitliche Koinzidenz einerseits und die verursachungsgerechte Zurechnung andererseits muß gedanklich auseinandergehalten werden!

3) Vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.

Für die "Nachkorrektur" kann bei den Bezirksregierungen ein geringer[1], beim Bayerischen Staatsministerium des Innern jedoch noch ein erheblicher[2], wenn auch kurzzeitiger Personaleinsatz festgehalten werden. Der Hauptbestandteil der "Nachkorrektur", die Verminderung der Zahl der Verwaltungsgemeinschaften von 393 auf 346 kann im Vergleich zur gesamten Gemeindegebietsreform auch als weniger umfassend angesehen werden, zumal auch die zeitliche Ausdehnung der diesbezüglichen Arbeiten vergleichsweise kurz war[3].

b) Kosten für die Bereitstellung ausreichend qualifizierten Personals

Um die Gemeinden mit hinreichend qualifiziertem Personal versorgen zu können, hat zunächst der Freistaat Bayern über den eigenen Bedarf hinaus im gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst der allgemeinen inneren Staatsverwaltung Regierungsinspektoranwärter eingestellt, die nach ihrer Ausbildung, die auf die spezifischen kommunalen Belange zugeschnitten war, an die Gemeinden abgegeben wurden.[4] Man könnte quasi von einer personellen "Starthilfe" sprechen, die das Bayerische Staatsministerium des Innern den Gemeinden zur "Ingangsetzung" der Gebietsreform einmalig gewährte. Die Kosten hierfür sind deshalb auch der Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform zuzurechnen.
Eine gesteigerte Abgabe von Regierungsinspektoren an die Gemeinden wird am folgenden Zahlenbeispiel deutlich:
Im Jahr 1977 wurden von 241 Regierungsinspektoranwärtern mit bestandener Prüfung 65 (= 27 %) an Kommunen abgegeben, im Zeitraum von 1978 bis Ende März 1979 von 196 mit bestandener Prüfung 134 (= 68 %).[5] Eine nähere

1) Vgl. Gespräch Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984.

2) Vgl. Gespräch Schober, StMI, 21.5.1984.

3) Inkrafttreten der Gemeindegebietsreform: 1.5.1978; Gesetz über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften: 27.7.1979, GVBl 1979 S. 223 ff.

4) Vgl. Schreiben der Bayer. Verwaltungsschule vom 22.6.1984; Gespräch Skoruppa, StMI, 24.8.1984; Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/3009, S. 2, Antworten Ziff. III sowie Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/6192, S. 2, Antworten Ziff. 3.

5) Vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 24.8.1984.

Quantifizierung hinsichtlich des Ausmaßes der gebietsreformbedingten zusätzlichen Ausbildung ist nicht möglich, zumal es sich um eine pauschale Mehrausbildung ohne exakte vorherige planerische Grundlage handelte.[1)]
Die Kosten für diese zusätzliche Ausbildung sind dem Staat zuzurechnen, da das Überwechseln in den Kommunaldienst ohne Ersatz der Ausbildungskosten erfolgte[2)].
Eine Zurechnung auf die Gemeindegebietsreform ist nur pauschal möglich, ohne Differenzierung für einzelne Zwangsgrade.

c) Kosten für den vorzeitigen Ruhestand kommunaler Wahlbeamter und für Überbrückungshilfen

Kosten für den v o r z e i t i g e n R u h e s t a n d kommunaler Wahlbeamter im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform, also für enemalige Bürgermeister, setzten voraus,

- daß es sich um ehemalige berufsmäßige Bürgermeister handelte u n d [3)]
- die Amtszeit durch das Inkrafttreten der Gemeindegebietsreform am 1. Mai 1978 v o r z e i t i g endete.

Da im Zuge der Gemeindegebietsreform überwiegend kleine und Kleinstgemeinden umgegliedert wurden[4)], sind nur 74 berufsmäßige 1. Bürgermeister durch die Gebietsreform aus ihrem Amt geschieden[5)]. Da erfahrungsgemäß auch bei Gemeinden eine zur Legislaturperiode des Gemeinderates verschobene Amtsperiode des jeweiligen Bürgermeisters die Ausnahme darstellt, was aber erst zur Vorzeitigkeit des Auslaufens einer Amtszeit führen würde, lassen beide oben genannten Voraussetzungen zusammen den Fall vorzeiti-

1) Vgl. Gespräch Skoruppa, StMI, 24.8.1984.

2) Vgl. Kuhn, H., a.a.O., S. 26.

3) Hier muß es sich deshalb um eine ausdrückliche Und-Bestimmung handeln, weil bei ehrenamtlichen Bürgermeistern die Amtszeit ohnehin mit der Amtszeit des Gemeinderats enden würde, wenn sie später als die Amtszeit des Gemeinderats begonnen hat; vgl. dazu Art. 34 Abs. 6 BayGO sowie Art. 3 Abs. 2 Gesetz zur Regelung von Fragen der Gemeindegebietsreform.

4) Vgl. Bayer. Staatsregierung (5. Raumordnungsbericht, 1977, 1978), S. 232.

5) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/2608, S. 1, Antworten Ziff. 1.

ger Ruhestandsversetzungen von Bürgermeistern im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform als unwahrscheinlich und damit als vernachlässigbar erscheinen.[1)]

Eine Überbrückungshilfe wurde schließlich mit Blick auf solche aus dem Amt geschiedene ehrenamtliche Bürgermeister geschaffen, die zwar de jure ehrenamtlich tätig waren, jedoch ihr Amt quasi hauptberuflich ausübten.[2)] Dadurch sollte der Übergang zu einer anderen Tätigkeit erleichtert werden. Als Überbrückungshilfe erhielt ein betroffener Bürgermeister "die Hälfte der Entschädigung nach Art. 134 Abs. 2[3)] monatlich im voraus soviele Monate weiter, wie er ohne Unterbrechung volle Jahre in seinem Amt zurückgelegt hat, mindestens jedoch drei und höchstens zwölf Monate"[4)].

Die Überbrückungshilfe war von den Gemeinden zu zahlen.[5)] Für die Gesamthöhe der Überbrückungshilfe läßt sich nicht einmal eine plausible, annähernde Schätzung vorlegen. Da sie jedoch zeitlich vergleichsweise kurz befristet war und sich als Hälfte der Bürgermeisterentschädigung errechnete, dürfte sie für die Gemeinden kein nennenswerter Kostenfaktor gewesen sein. Sie ist deshalb in Übersicht 5 vernachlässigt.

---

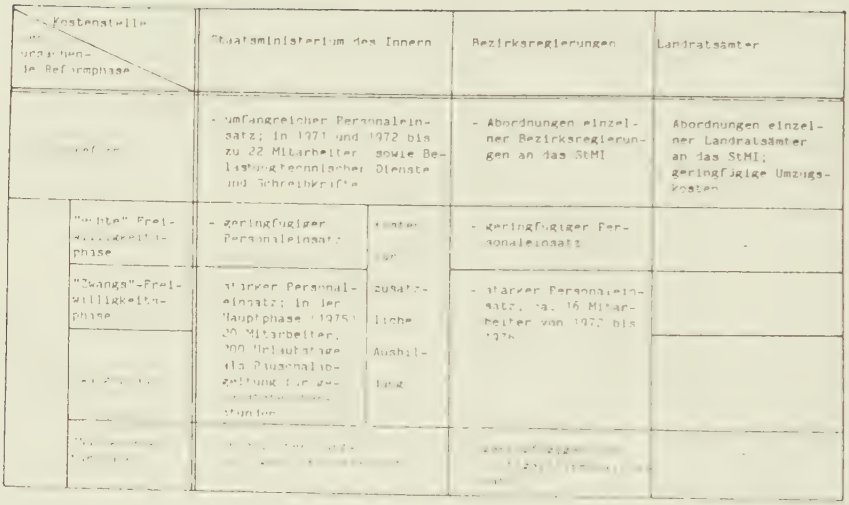
1) Vgl. auch Schreiben des Bayer. Versorgungsverbandes vom 18.6.1984.

2) Vgl. Art. 17 1. StärkG, GVBl 1971 S. 247, sowie Kuhn, H., a.a.O., S. 27.

3) Des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte (KWBG); gemeint ist die Bürgermeisterentschädigung, A. d. Verf.

4) Art. 137 a Abs. 1 KWBG.

5) Vgl. StMI - MABl 1977 S. 762.



Kostenstelle / organisatorische Reformphase		Staatsministerium des Innern		Bezirksregierungen	Landratsämter
[illegible]		- umfangreicher Personaleinsatz; in 1971 und 1972 bis zu 22 Mitarbeiter sowie Beschaffung technischer Dienste und Schreibkräfte		- Abordnungen einzelner Bezirksregierungen an das StMI	Abordnungen einzelner Landratsämter an das StMI; geringfügige Umzugskosten
	"weiche" Freiwilligkeitsphase	- geringfügiger Personaleinsatz;	unter	- geringfügiger Personaleinsatz	-
	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	- starker Personaleinsatz; in der Hauptphase (1975) 30 Mitarbeiter, 200 Urlaubstage, die Personalabteilung [illegible]	zusätzliche Ausbildung	- starker Personaleinsatz, ca. 16 Mitarbeiter von 1972 bis 1978	
	[illegible]	[illegible]		[illegible]	-

Übersicht 5: Einschätzung der Personalkosten zur organisatorischen Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen (Personaleinsatz sämtlich durch im öffentlichen Dienst bereits vorhandenes Personal)

... Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden

Die finanzielle Förderung von Gemeindezusammenlegungen und der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften auf freiwilliger Basis setzt sich aus folgenden Blöcken zusammen:[1)]

1) Vgl. StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979); die im folgenden wiedergegebenen Zahlen weichen jedoch in einzelnen Positionen davon ab, da diese vom Verfasser für das in dieser Arbeit verwendete Raster nachgerechnet werden mußten (vgl. Anlage 2); vgl. auch Frey, H. (Die finanziellen Auswirkungen, 1978), S. 30 (die hier wiedergegebenen Zahlen sind z.T. mit den Zahlen aus StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979) identisch, im wesentlichen aber überholt).

Bedarfszuweisungen	DM	17.999.900
Investitionsförderungen	DM	43.788.000
Gesetzliche Leistungen für Gemeindezusammenlegungen (nach Art. 3 a FAG)	DM	917.752.440
Gesetzliche Leistungen an Verwaltungsgemeinschaften (nach Art. 3 b FAG)	DM	57.336.240
Zusammen	DM	1.036.876.580

Bedarfszuweisungen

Die Bedarfszuweisungen lassen sich in zwei große Positionen aufteilen:

a) Sie wurden zunächst zwischen 1965 und 1971 "je nach Sachlage im Einzelfall .. mit und ohne Zweckbindung bewilligt"[1] und waren bis 1969 neben den Investitionsförderungen die einzigen Fördermittel für freiwillige Zusammenschlüsse.

b) Ab 1971 wurden diese Bedarfszuweisungen als solche zwar fortgeführt, jedoch mit anderem Charakter: zur Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse nunmehr nur noch "zum Ausgleich von Härten .. , die sich bei der Verteilung von Schlüsselzuweisungen oder im Zuge der Gebietsreform ergeben"[2].

Investitionsförderungen

Die Investitionsförderungen wurden in der Zeit von 1967 bis einschließlich 1973 für die Sachbereiche Straßenbau, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Verwaltungsräume und Bestattungseinrichtungen sowie für den Feuerschutz gewährt.[3]

Leistungen nach Art. 3 a FAG

Der größte Anteil an der finanziellen Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse erfolgte durch die Einfügung des Artikels 3a in das Finanzausgleichsgesetz im Jahr 1969.[4]

1) Vgl. StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 2.
2) Art. 11, Abs. 2, Satz 2 FAG.
3) Vgl. StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 1 und 5.
4) Vgl. Gesetz zur Änderung des FAG, GVBl 1969 S. 65 ff.

Die Fördersumme nach Art. 3 a FAG von DM 917.752.440 setzt sich wiederum aus folgenden Positionen zusammen:[1)]

Zusätzliche Schlüsselzuweisungen	DM 757.215.900
Förderungsbeträge	DM 160.536.540

Eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung zusätzlicher Schlüsselzuweisungen war dabei, daß die erforderlichen Gemeinderatsbeschlüsse bezüglich freiwilliger Zusammenschlüsse bis spätestens 1. 1. 1976 gefaßt werden und bis spätestens 1. 5. 1978 in Kraft treten mußten.[2)] Berechnet wurden sie auf der Grundlage "der Schlüsselzuweisungen, die diese[3)] im Durchschnitt der letzten 3 Jahre nach Art. 2 und 3 erhalten hat"[4)]. Den neugebildeten Einheitsgemeinden flossen die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen bis einschließlich 1984 zu.[5)]
Die Förderungsbeträge ergaben sich aus einem Betrag von DM 80,- je Einwohner einer aufgenommenen Gemeinde, welcher der aus der Zusammenlegung hervorgegangenen Gemeinde in vier gleichen Jahresraten gewährt wurde.[6)]

Leistungen nach Art. 3 b FAG

Die gesetzlichen Leistungen an Verwaltungsgemeinschaften nach Art. 3 b FAG zur Förderung der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften ergaben sich aus einem Betrag von ebenfalls DM 80,- je aufgenommenen Einwohner[7)], die in vier gleichen Jahresraten ausbezahlt wurden[8)]. Auch für die Gewährung dieser Mittel war vorausgesetzt, daß die erforderlichen Gemeinderatsbeschlüsse bis 1.1.1976 gefaßt wurden und die Bildung oder Erweiterung

1) Vgl. StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 3.
2) Vgl. Art. 3 a, Abs. 1 FAG i.d.F. v. 20.2.1978, GVBl 1978 S. 81 ff.; Umgliederungen in der Zwangsphase wurden also nicht gefördert.
3) Gemeint ist jede umgegliederte Gemeinde, A.d.Verf.
4) Art. 31, Abs. 2 Satz 1 FAG i.d.F. v. 24.3.1969, GVBl 1969 S. 65.
5) Vgl. Frey, H. (Die finanziellen Auswirkungen, 1978), S. 29.
6) Vgl. Art. 3 a, Abs. 6 FAG i.d.F. vom 13.7.1983, GVBl 1983 S. 671.
7) Vgl. Frey, H. (Die finanziellen Auswirkungen, 1978), S. 29.
8) Vgl. Art. 3 b, Abs. 2 Satz 4 FAG i.d.F. v. 23.12.1971, GVBl 1971 S. 474.

einer Verwaltungsgemeinschaft bis 1.5.1978 in Kraft trat.[1)]
Die verursachungsgerechte Zurechnung der Förderleistungen auf verursachende Reformphasen erfolgt in der nachstehenden Übersicht.[2)]

Art der Förderleistung / verursachende Reformphase	Bedarfszuweisungen	Investitionsförderungen	Leistungen nach Art. 3 a FAG	Leistungen nach Art. 3 b FAG	Summe	%
"echte" Freiwilligkeitsphase	16.255.300	43.788.000	574.989.498	3.725.360	638.758.158	61,6
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	1.744.600	-	342.762.942	53.610.880	398.118.422	38,4
Zwangsphase	-	-	-	-	-	-
Summe	17.999.900	43.788.300	917.752.440	57.336.240	1.036.876.580	100,0

Übersicht 6: Förderungen freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen (in DM).

Erstaunlich gut ist die Übereinstimmung zwischen der Abnahme der Gemeinden in den verursachenden Reformphasen und den jeweiligen Anteilen an den Förderungen: In der "echten" Freiwilligkeitsphase vollzogen sich 60,3 % der Gesamtabnahme in der Gemeindegebietsreform[3)], dieser Abnahme

1) Vgl. Art. 3 b Abs. 1 FAG i.d.F. v. 20.2.1978, GVBl 1978 S. 81 ff.
2) Zur Errechnung der einzelnen Zahlen vgl. Anlage 2.
3) Vgl. Tab. 2, S. 111 d. A.

sind 61,6 % der gesamten Förderungen gegenüberzustellen. Für die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase lautet das Zahlenpaar 35,6 %[1] zu 38,4 %. Hieraus kann bereits geschlossen werden, daß die Förderungen über beide Phasen hinweg gleichmäßig verteilt waren und daß keineswegs in der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase etwa versucht worden wäre, mit übersteigerten finanziellen Lockungen die Gemeinden zu Umgliederungen zu bewegen.

Einer näheren Überlegung bedarf an dieser Stelle die W e r t u n g dieser Förderungen als Kosten der Reform.
Von seiten der Exekutive werden die Kosten von über DM 1 Milliarde für die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden relativiert, indem ihre Deckung durch Umschichtungen und Vorwegentnahmen aus dem Finanzausgleich erklärt und daraus der Schluß gezogen wird, daß sie dadurch nirgendwo sonst zu Kürzungen geführt hatten.[2] Es sei von Anfang an beabsichtigt gewesen, "diese zusätzliche Förderung bei freiwilligem Zusammenschluß aus dem Finanzausgleichstopf zu nehmen, allerdings aus der jeweiligen Zuwachsrate"[3].
Dies wurde auch eingehalten. Betrachtet man nämlich die Entwicklung der Leistungen des staatlichen Finanzausgleichs an die Gemeinden und Landkreise in Bayern[4], so sieht man, daß die aggregierten Zu- bzw. Abnahmen für den Zeitraum von 1969 bis 1983 mit DM 4.570.200.000 ein Vielfaches der gesamten Förderungen von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen in Höhe von DM 1.036.876.580 betragen, ja daß dieser Betrag bereits im Jahr 1973 mit DM 1.788.200.000 Finanzausgleichs-Zuwachs seit 1969 erheblich überschritten war.
Die kommunalen Spitzenverbände treten dieser Relativierung der Exekutive entgegen.[5] Es sei zwar richtig, daß die Fördermittel aus den a b s o l u t e n Zuwachsraten des Finanzausgleichsvolumens finanziert worden

1) Vgl. Tab. 2, S. 111 d. A.

2) Vgl. Gespräch Diehl, StMI, 25.10.1983.

3) Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band I, S. 623, Staatsminister des Innern Bruno Merk.

4) Vgl. Anlage 3.

5) Vgl. Gespräch Donhauser, Bayer. Städtetag, 20.8.1984.

seien. In einer Verbundwirtschaft wie des Steuerverbundes und des Finanzausgleiches seien aber die Anteile gesetzlich exakt festgelegt[1], die sich jedoch durch die Gebietsreform keineswegs verändert hätten. Die absoluten Zuwachsraten beim Finanzausgleichsvolumen hätten den Kommunen also ohnehin zufließen müssen. Die kommunalen Spitzenverbände hätten deshalb seit Beginn der Gebietsreform immer wieder gefordert, daß der Staat die "staatliche Gebietsreform", die er in einem staatlichen Interesse gemacht habe, auch aus staatlichen Mitteln und nicht aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs zu finanzieren habe. Die Gemeinden und Landkreise hätten mithin die Gebietsreform, die der Staat gemacht habe, selbst zu bezahlen gehabt.[2]

Beide Argumentationen haben etwas für sich. Wäre jedoch dem Anliegen der kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen worden, hätten zunächst die absoluten Zuwachsraten beim Finanzausgleichsvolumen unabhängig von der Gebietsreform an die Kommunen fließen müssen. Darüber hinaus hätten sie aber Förderungen für freiwillige Zusammenschlüsse i.R.d. Gemeindegebietsreform und staatliche Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform nunmehr aus anderen staatlichen Finanzierungsquellen, etwa aus allgemeinen Steuermitteln, erhalten müssen, um dem Anspruch einer wirklichen A n r e i z f u n k t i o n und der Bezeichnung s t a a t l i c h e r Ausgleichsleistungen gerecht zu werden.

Obzwar der Argumentation der Exekutive aus deren Sicht recht gegeben werden muß, ist nicht zu verkennen, daß die Kommunen n i c h t v o m S t a a t erhalten haben, was ihnen als solches präsentiert worden ist, nämlich Anreize und Ausgleiche, sondern daß sie diese vielmehr selbst bezahlten. In der Frage, wer nun diese Kosten zu tragen hat - die Kommunen oder der Staat - sind insofern die Kommunen zu nennen. Denn auch o h n e Gebietsreform hätte der Staat sich die Mittel nicht erspart, sondern hätte sie den Kommunen zuleiten müssen. Zwar hätte dann nicht jede einzelne nunmehr geförderte Gemeinde eben diese Fördermittel erhalten, weil das zu verteilende Finanzvolumen wohl nach anderen Schwerpunktsetzungen verteilt worden wäre. Global gesehen, wären die Mittel den Kommunen dennoch zugeflossen.[3]

---

1) Vgl. Art. 1 FAG.

2) Vgl. Gespräch Donhauser, Bayer. Städtetag, 20.8.1984.

3) Die in dieser Wertung vorgetragene Problematik führte zu dem Antrag

2.3 Staatliche Ausgleichsleistungen im Rahmen der Kreisreform

2.3.1 Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste

Der Bayerische Landtag vertrat einhellig die Auffassung, daß Kommunen, welche durch die Kreisreform einen Zentralitätsverlust erleiden, ein Ausgleich zu gewähren sei.[1)]

Im Zuge der Landkreisreform haben 69 kreisangehörige ehemalige Kreissitzgemeinden durch den Verlust des Landratsamtes einen solchen Zentralitätsverlust erlitten.[2)] Nach Thieme und Blumenthal können sich bei der Wegverlegung von Behörden Auswirkungen durch

"- den Wegzug der Bediensteten, einschließlich der von ihnen abhängigen Familienangehörigen
- den Wegfall des Besucherverkehrs
- den Wegfall von Ausgaben aus den von der Behörde bewirtschafteten Haushaltsmitteln"[3)]

ergeben. Sie stellen dazu fest, daß negative Auswirkungen durch Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen werden können.[4)]

Insofern läßt sich die Sinnhaftigkeit von Maßnahmen zum Ausgleich von Zentralitätsverlusten, die in allen 69 Fällen gewährt wurden[5)], grundsätzlich bejahen. Die Maßnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:[6)]

im Bayer. Landtag, die Mittel für die Gebietsreform nicht mehr der Schlüsselmasse zu entnehmen, sondern "mit eigenen Haushaltsmitteln ... abzudecken" (vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/152), was im Sinne dieser Wertung konsequent gewesen wäre. Dieser Antrag wurde jedoch abgelehnt; vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/655.

1) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Stenograph. Berichte, Band II, S. 2064 ff.

2) Vgl. StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 2.

3) Thieme, W./Blumenthal, T., a.a.O., S. 93; vgl. dazu z.B. auch Billinger, J. (Kommunale Planung, 1977), S. 12.

4) Vgl. Thieme, W./Blumenthal, T., a.a.O., S. 92; von Billinger wird dies allerdings bezweifelt, vgl. Billinger, J., a.a.O., S. 12.

5) Vgl. StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 14.

6) Vgl. ebenda, S. 3.

a) Dislozierung von Behörden oder Gerichten
b) finanzielle Förderungen:
   - Förderung strukturverbessernder Vorhaben im Rahmen laufender Programme von Ministerien
   - Strukturförderungsprogramm der Staatsregierung
   - Besitzstandswahrung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich.

a) Dislozierung von Behörden oder Gerichten

Durch die Dislozierung geeigneter Behörden und Amtsgerichte wurde versucht, "einen Zentralitätsausgleich für ehemalige Kreisstädte zu schaffen, wo das unter Gesichtspunkten der Landesplanung, der Ortsnähe der Behörden und der sinnvollen Nutzung vorhandener Amtsgebäude gerechtfertigt oder zumindest vertretbar erscheint"[1]. Über Kosten, die dadurch entstanden sind, wird an dieser Stelle keine Aussage gemacht. Wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten z.B. bei Staats- bzw. bei Sonderbehörden gibt es nirgendwo gesammelte Angaben, solche wurden auch nicht erhoben.[2]
Versucht man dennoch, den Umfang der hierdurch entstandenen Kosten wenigstens qualitativ zu bestimmen, so kann man zunächst einmal diejenigen Fälle einer Dislozierung aus der Betrachtung ausschließen, in denen ohnehin - beispielsweise im Rahmen der Neuorganisation der staatlichen Behördenstruktur[3] - die Verlegung einer Behörde vorgesehen war. Ferner können solche Fälle ausgeschlossen werden, in denen eine Behörde oder Einrichtung, wie etwa die Naturschutzakademie in der ehemaligen Kreisstadt Laufen, völlig neu geschaffen wurde. In einem solchen Fall können sogar durch die Übernahme frei gewordener Amtsgebäude Kosten gespart werden.[4]

1) StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 4.
2) Vgl. Gespräche Rödl, StMI, 18.5.1984 sowie Frey, StMF, 18.5.1984.
3) Vgl. dazu S. 222 f. d. A.
4) Beispielsweise werden sechs durch die Kreisreform frei gewordene ehemalige Landratsamtsgebäude weiter von Staatsbehörden benutzt; vgl. Dok. 5.

I.R.d. Dislozierung können folglich nur in solchen Fällen Kosten entstanden sein, in denen außer zum Zentralitätsverlustausgleich kein für sich a l l e i n notwendiger u n d hinreichender Grund bestand. Solche Fälle dürften jedoch aus plausiblen Gründen selten gewesen sein. Zieht man in Betracht, daß solchen eventuellen Fällen der Vorteil von Nutzungen freigewordener Amtsgebaude in anderen Fällen gegenuberstehen, kann man davon ausgehen, daß von der Dislozierung von Behörden oder Gerichten insgesamt keine Kosten ausgegangen sein dürften.

b) Finanzielle Förderungen

Die finanziellen Förderungen zum Ausgleich von Zentralitätseinbußen lassen sich in folgenden Positionen zusammenfassen:

- Förderung strukturverbessernder Vorhaben im Rahmen laufender Programme von Ministerien — DM 10.307.000[1)]
- Strukturförderungsprogramm der Bayerischen Staatsregierung:
  Zinsgünstige Kredite — DM 36.398.000[2)]
  Zuweisungen — DM 258.551.000[3)]
- Besitzstandswahrung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich — keine Angaben[4)]

1) Vgl. StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 6 und 14; die genannte Summe betrifft nur die in diesem Rahmen gegebene zusätzliche Grundförderung nach Art. 10 und 13 c FAG; eine vollständige Summe wurde niemals ermittelt, vgl. ebenda, S. 6.

2) Vgl. Bayer. Landesbank Girozentrale (Unverzinsliche Darlehen, 1980); zwischen den hier von der Bayer. Landesbank Girozentrale genannten Zahlen und jenen des StMI ergeben sich geringfügige Abweichungen. Da die Angaben der Bank eher zutreffen dürften, als die des StMI, werden sie verwendet. Der Betrag von DM 36.398.000 ergibt sich als Summe des bei der Bayer. Landesbank Girozentrale, a.a.O., S. 1 genannten Betrages von DM 36.098.000 und des beim StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 13 genannten Betrages von DM 300.000 aus dem Finanzausgleichsbereich des StMF, der natürlich aus dem Zahlenwerk der Bayer. Landesbank Girozentrale nicht hervorgehen kann.

3) Vgl. StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 14.

4) Vgl. ebenda, S. 17.

Förderung strukturverbessernder Vorhaben

Durch die Förderung strukturverbessernder Vorhaben im Rahmen laufender Programme von Ministerien sollte sichergestellt werden, "daß ehemalige Kreissitzgemeinden in laufenden Förderprogrammen des Freistaates Bayern bevorzugt gefördert wurden"[1].

Strukturförderungsprogramm

Das Strukturförderungsprogramm der Staatsregierung für kreisangehörige ehemalige Kreisstädte sollte als Mehrjahresprogramm "eine zusätzliche und gezielte, den jeweiligen Erfordernissen angepaßte Förderung strukturverbessernder Vorhaben"[2] ermöglichen. Zusätzlich gefördert wurden Städtebauförderungsmaßnahmen, Straßenbaumaßnahmen, wasserwirtschaftliche Maßnahmen, Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und der Förderung des Fremdenverkehrs, Bildungs- und sonstige kulturelle Einrichtungen sowie Sportstätten.[3]

Die Zuweisungen nehmen innerhalb des Strukturförderungsprogramms den wesentlichen Raum ein. Daneben sind die zinsgünstigen Kredite zwar als finanzielle Förderung, nur bedingt jedoch als Kosten zu behandeln. Sie[4] wurden aus der jeweiligen Gewinnverwendung der Bayerischen Landesbank Girozentrale bereitgestellt.[5]

Als Kosten für diese Kredite könnten einmal die Kosten für die Zinsbegünstigung herangezogen werden, also die Differenz zwischen den begünstigten Zinssätzen der Ausreichungen und anderen, höher verzinslichen

1) StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 6.

2) Ebenda, S. 7.

3) Vgl. ebenda, S. 7 f.

4) Vom Kreditanteil von DM 300.000 des StMF abgesehen; da dieser Betrag im Vergleich zum gesamten Kreditmittelbetrag geringfügig erscheint, soll er neben der folgenden nicht mehr Gegenstand einer eigenen Erörterung sein.

5) Vgl. StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 13; vgl. auch Art. 13 Satz 3 des Gesetzes über die Errichtung der Bayer. Landesbank Girozentrale: "Der Freistaat Bayern verwendet seinen Gewinnanteil mit mindestens 50 v.H. zweckgebunden für die staatswirtschaftlichen Aufgaben der Bank."

Anlagemoglichkeiten, oder die Opportunitätskosten für den Fall einer Verwendung dieser Mittel für andere, nutzenreichere staatswirtschaftliche Aufgaben.

Die Kosten für die Zinsbegünstigung sind nie ermittelt worden. Dazu müßte bei der Bayerischen Landesbank Girozentrale jedes einzelne Kontingent nachgerechnet werden, was um so schwieriger ist, als sich die Kontingente und die Konditionen Jahr für Jahr änderten.[1] Betrachtet man jedoch die Zinssätze (zwischen 4,5 % und 7 %)[2] sowie die Auszahlungsquoten (in etwa der Hälfte aller Fälle 100 , sonst 99 und 97,5)[3], können die Kosten für die Zinsbegünstigung schon von daher als geringfügig eingestuft werden. Zieht man des weiteren in Betracht, daß es sich hierbei i.R.d. Verwendung der Mittel für staatswirtschaftliche Aufgaben der Bank um eine gesetzliche Verpflichtung des Staates handelt[4] und daß solche staatswirtschaftlichen Aufgaben der Bank, sofern es sich um Kredite handelt, wohl stets mit Zinsbegünstigungen einhergehen, kann im Zusammenhang mit der Kreisreform nicht mehr von Kosten gesprochen werden. Die Mittel hätten dann mit oder ohne Kreisreform zinsbegünstigt vergeben werden müssen.

Mithin bleiben als Kosten nur die Opportunitätskosten, nunmehr als Nutzendifferenz zwischen der Verwendung des staatlichen Gewinnanteils bei der Landesbank für das Strukturförderungsprogramm und einer Nutzung für alternative staatswirtschaftliche Aufgaben der Landesbank. Hier muß es bei dieser qualitativen Aussage bleiben, da exakte Bestimmungen über alternative Nutzungen nicht möglich sind. Da jedoch davon ausgegangen werden kann, daß es sich um inhaltlich ähnliche Programme gehandelt hätte, etwa für Infrastrukturmaßnahmen[5], können auch Opportunitätskosten in diesem Zusammenhang vernachlässigt werden.

1) Vgl. Gespräch Schneider, Bayer. Landesbank Girozentrale, 31.7.1984.
2) Vgl. Bayer. Landesbank Girozentrale, a.a.O.
3) Vgl. ebenda.
4) Vgl. Art. 13 des Gesetzes über die Errichtung der Bayerischen Landesbank Girozentrale.
5) Vgl. Gespräch Schneider, Bayer. Landesbank Girozentrale, 31.7.1984.

Besitzstandswahrung bei Schlüsselzuweisungen

Mit der Besitzstandswahrung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen, denen die Einwohnerzahl zugrunde gelegt wird, wurde erreicht, daß zugunsten zu fördernder Städte "Bevölkerungsverluste ... als nicht eingetreten galten, ein Bevölkerungszuwachs jedoch gleichwohl wie bisher den Gemeinden zugute kam"[1]. Kosten können hierfür nicht angegeben werden, da zahlenmäßige Auswirkungen dieser Regelung - begründet mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand - nicht ermittelt wurden.[2] Wollte man in einer Partialanalyse die Kosten für diese Besitzstandswahrung ermitteln, müßten zunächst einmal tatsächliche Bevölkerungsverluste eingetreten sein. Die Kosten ergeben sich dann als Differenz zwischen den aufgrund der Besitzstandsregelung bezahlten Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich und geringeren Schlüsselzuweisungen, wenn sie nach einem verminderten Bevölkerungsstand berechnet worden wären. Thieme und Blumenthal räumen zwar bei einer Wegverlegung von Behörden einen Bevölkerungsverlust durch "den Wegzug der Bediensteten, einschließlich der von ihnen abhängigen Familienangehörigen"[3] ein. Knudsen kommt in seiner empirischen Untersuchung jedoch zum Ergebnis, "daß nur sehr wenig Einwohner im Gefolge der Verwaltungszusammenlegung die ehemaligen Kreisstädte als Wohnort verlassen haben"[4].
Insofern können die Kosten für die Besitzstandswahrung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich als geringfügig eingestuft werden.

Die Kosten für Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1) StMI (Ausgleichsmaßnahmen, 1982), S. 17.
2) Vgl. ebenda.
3) Thieme, W./Blumenthal, T., a.a.O., S. 93.
4) Knudsen, H., a.a.O., S. 223.

Art der Ausgleichsleistung / verursachende Reformphase	Förderung strukturverbessernder Vorhaben i.R. laufender Programme von Ministerien (in DM)	Zuweisungen aus dem Strukturförderungsprogramm der Bayer. Staatsregierung (in DM)	Besitzstandswahrung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung im Finanzausgleich
Kreisreform	10.307.000	258.551.000	geringfügig

Übersicht 7: Kosten für Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste infolge der Kreisreform

2.3.2 Weitere Leistungen

Neben den Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste wurden i.R.d. Kreisreform weitere Leistungen gewährt durch einen

- Sonderfonds für Landkreise sowie durch
- variierte Inanspruchnahme eines Heimfallanspruches des Freistaates Bayern bezüglich durch die Kreisreform freigewordener Landratsamtsgebäude.

Aus dem S o n d e r f o n d s f ü r L a n d k r e i s e wurden in der Zeit zwischen 1973 und 1980 Bedarfszuweisungen für solche Landkreise gewährt, die durch Strukturschwächen und insbesondere wegen der Aufnahme ehemaliger kreisfreier Städte besonderen finanziellen Belastungen ausgesetzt waren.[1] "Durch gezielte Zuweisungen aus diesem Topf war ... es ebenfalls möglich, ... bestehende überdurchschnittliche Belastungen ... auch infolge der Gebietsreform in gewissen Grenzen zu berücksichtigen."[2]

Die Bestimmung der aus dem Sonderfonds für Landkreise geflossenen Mittel ist nur größenordnungsmäßig möglich. Eine Differenzierung der Abflüsse aus dem Fonds unter dem "Kriterium Gebietsreform" ist nicht möglich, da in den Dokumentationen nicht nach den Antragsgründen auf-

1) Vgl. Gespräch Diehl, StMI, 25.10.1983.
2) O.V. (Zur Finanzsituation, 1982), S. 14.

geteilt wurde.[1] Der Fördergrund "Gebietsreform" war stets nur einer von mehreren, und eine diesbezügliche Spezifizierung ist nicht erfolgt, so daß gebietsreformbedingte Auszahlungen in den übrigen Auszahlungen untergegangen sind.[2]
Nachdem im Jahr 1982 letztmals gebietsreformveranlaßte Auszahlungen aus dem Sonderfonds erfolgten und dieser 1982 noch mit DM 30.000.000 ausgestattet war, 1983 jedoch nur noch mit DM 15.000.000 könnte man zu dem Schluß gelangen, daß pro Jahr ein Betrag von DM 15.000.000 für gebietsreformbedingte Auszahlungen ansetzbar ist.[3] Dieser Überlegung wird jedoch vom Staatsministerium der Finanzen widersprochen: Zum einen sei eine Zurechnung von DM 15.000.000 auf die Kreisreform zu hoch gegriffen, zum anderen habe bei der Herabsetzung der Dotierung im Jahr 1983 das Auslaufen gebietsreformbedingter Zahlungen im Jahr zuvor zwar eine Rolle gespielt, ausschlaggebend hierfür seien vielmehr fiskalische Gründe gewesen.[4]
Versucht man dennoch, eine Größenordnung der gebietsreformbedingten Abflüsse aus dem Sonderfonds für Landkreise zu gewinnen und setzt pro Jahr pauschal einen Betrag von DM 10.000.000 an[5], ergibt sich über die gesamte Laufzeit gebietsreformbedingter Auszahlungen aus dem Sonderfonds von 1973 bis einschließlich 1982 eine Größenordnung von etwa DM 100 Mio.

Eine indirekte finanzielle Hilfe ergab sich mit der Möglichkeit der variierten Inanspruchnahme eines H e i m f a l l a n s p r u c h e s des Freistaates Bayern auf solche Landratsamtsgebäude, die ursprünglich den Landkreisen vom Staat übereignet waren[6], jedoch infolge der Kreisreform "nicht mehr ausschließlich oder nicht mehr unmittelbar oder nur mehr vorübergehend für das Landratsamt benutzt werden"[7].

1) Vgl. Gespräch Diehl, StMI, 29.5.1984.
2) Vgl. ebenda.
3) Vgl. ebenda.
4) Vgl. Gespräch Frey, StMF, 1.6.1984.
5) Unter Berücksichtigung der Aussage des StMF, daß DM 15.000.000 zu hoch gegriffen seien, vgl. Gespräch Frey, StMF, 1.6.1984.
6) In 104 von den 143 vor der Kreisreform bestandenen Landkreisen war dies der Fall, vgl. Dok. 5.
7) § 7 Abs. 1 und 2 Dritte Anlage zum Haushaltsgesetz bzw. "Rahmen-Ver-

Der Staatsminister des Innern hat grundsätzlich zwei mögliche Varianten der Inanspruchnahme zugesagt, nämlich

a) eine Stundung des Heimfallanspruches bis zu 10 Jahren in Härtefällen und

b) "die Löschung der Heimfallvormerkung für ein der Rahmenvereinbarung unterliegendes Amtsgebäude .., wenn .. eine entsprechende Vormerkung für ein anderes, gleichwertiges, für das Landratsamt verwendetes Grundstück"[1] eingetragen wird, wobei der Erlös aus der Verwertung des alten Landratsamtsgebäudes dann dem Landkreis zufließt.[2]

Kosten für den Staat können sich dabei nur aus der Variante a), der Stundung des Heimfallanspruches, ergeben. Diese sind jedoch nie errechnet worden.[3] Theoretisch wäre eine solche Kostenermittlung möglich, indem man den Verzicht des Staates auf eine mögliche Miete errechnet, wozu man die jeweilige ortsübliche Miete zugrunde legen und auf 10 Jahre hochrechnen müßte.[4] Da eine Stundung des Heimfallanspruches nur in 5 Fällen vereinbart wurde[5], erscheint es gerechtfertigt, die solchermaßen entstandenen Kosten des Staates durch einen fiktiven Mietverzicht mit einer Schätzung der Größenordnung nach zu ermitteln. Die Kosten hierfür können sich dann über die Stundungsdauer von 10 Jahren durchaus in einer Größenordnung von etwa DM 30 Mio bewegen.[6]

einbarung zwischen dem Freistaat Bayern ... und dem Landkreisverband Bayern ... über die Überlassung staatseigener Gebäude und Räume an die Landkreise", GVBl 959 S. 169.

1) Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/3902.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. Gespräch Rödl, StMI, 18.5.1984.

4) Vgl. ebenda.

5) Vgl. Dok. 5.

6) Bei einer geschätzten Geschoßfläche für ein Landratsamt vor der Kreisreform von etwa 5.000 qm und einem Mietpreis von DM 7,- pro qm und Monat errechnet sich eine Jahresmiete für 5 solcher Fälle von DM 2.100.000; bei gleichbleibendem Mietpreis auf 10 Jahre und einer Verzinsung von 7 % p.a., die Fälligkeit von Mieten im voraus jedes Jahres unterstellt, ergibt sich ein Betrag von rund DM 31 Mio, abgerundet DM 30 Mio. Zur Plausibilisierung sei folgendes Beispiel angeführt: Das Landratsamt des im Zuge der Kreisreform aufgelösten Land-

Angesichts dieses Betrages erscheint die Wertung erlaubt, daß eine zunächst marginal erscheinende Position wie die Stundung des Heimfallanspruches sich als erheblicher Kostenfaktor entpuppt, der um so bemerkenswerter ist, als nur 5 Landkreise in den Genuß dieser Hilfe kommen, so daß sich pro Landkreis im Durchschnitt eine Förderung von DM 18 Mio ergibt. Insofern erscheint es auch gerechtfertigt, nach Ablauf der Stundung von 10 Jahren den Heimfall auf alle Fälle geltend zu machen und von den Landkreisen fortan Mieten und im Rahmen gegebenenfalls vereinbarter Handlungsspielräume wenigstens Nachverzinsungen von den Landkreisen zu verlangen.

Für die weiteren Leistungen i.R.d. Kreisreform ergibt sich damit ein Betrag von etwa DM 130 Mio.

Art der Leistung / verursachende Reformph.	Sonderfonds für Landkreise (in DM)	Stundung des Heimfallanspruchs (in DM)	Summe
Kreisreform	100.000.000	30.000.000	130.000.000

Übersicht 8: Schätzung weiterer Leistungen i.R.d. Kreisreform

Ebenso wie die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse i.R.d. Gemeindegebietsreform bedürfen auch staatliche Ausgleichsleistungen[1)] i.R.d.

kreises Laufen [56.605 E. per 27.5.1970 (vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 4), damit im Mittelfeld der damals bestehenden Landkreise] besaß eine Geschoßfläche von 5.400 qm; im Jahr 1975 wurde für Räumlichkeiten des Landratsamtes Bad Reichenhall (Landkreis Berchtesgadener Land, der im Zuge der Kreisreform einen Teil des ehemaligen Landkreises Laufen erhalten hatte) ein Mietpreis von DM 7,50 pro qm und Monat bezahlt. (Vgl. Gespräch Eschlberger, Landratsamt Traunstein, 18.9.1984).

1) In diesem Zusammenhang sind gemeint: Förderungen strukturverbessernder Vorhaben i.R. laufender Programme von Ministerien, Zuweisungen

Kreisreform einer W e r t u n g als Kosten der Reform. Dazu kann auf die weiter oben gemachten Ausführungen[1] verwiesen werden.

2.4 Kosten für erforderliche Baumaßnahmen

Als Kosten für erforderliche Baumaßnahmen sollen unter dem Aspekt organisatorischer Vorbereitungs- und Durchführungskosten nur solche gesehen werden, die mit der Gebietsreform unmittelbar zusammenhängen, mithin also Baumaßnahmen bei Verwaltungsgebäuden.[2]
Solche Baumaßnahmen können in Neu-, Um- und Erweiterungsbauten aufgeteilt werden.[3]

---

aus dem Strukturförderungsprogramm der Bayer. Staatsregierung und Leistungen aus dem Sonderfonds für Landkreise; die Dislozierung von Behörden, die Besitzstandswahrung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich sowie die Stundung des Heimfallanspruchs sind nicht direkt mit Zahlungen verbunden und bedürfen deshalb im Rahmen dieser Wertung nicht der Würdigung.

1) Vgl. S. 130 f. d. A.

2) Hiervon zu trennen sind Baumaßnahmen, die im Nachfeld der Gebietsreform vorgenommen wurden, etwa der Bau einer Kanalisation durch die neue Einheitsgemeinde in einem eingemeindeten Ortsteil, wo ohne die Gebietsreform eine solche nicht oder erst später gebaut worden wäre.

3) Über Kosten für E r s t a u s s t a t t u n g e n neuer Verwaltungsgebäude lassen sich keine Angaben machen. Die auf S. 143 unten genannten Kosten sind reine Bauwerkskosten, von denen - beispielsweise anhand eines bestimmten Prozentsatzes - keine Kosten für die Erstausstattung abgeleitet werden können; dies um so weniger, als nicht auszumachen ist, inwieweit beispielsweise bisherige Einrichtungen aufgelöster Kommunalverwaltungen übernommen wurden. Die KGSt hält auch "die Berechnung allgemein gültiger durchschnittlicher Sachkosten eines Arbeitsplatzes .. (für) kaum möglich"; KGSt (Kosten eines Arbeitsplatzes, 1980), S. 5 . Aber selbst wenn solche Werte vorliegen würden, könnte keine Rechnung aufgemacht werden, da trotzdem nicht festzustellen wäre, wieviele Arbeitsplätze durch Neu- und Erweiterungsbauten teilweise oder gänzlich neu ausgestattet werden müssen. Die Entwicklung im Personalstand (vgl. S. 161 ff. d. A.) kann hierüber verständlicherweise keinen Aufschluß geben.

Die Bestimmung von Kosten für diese erforderlichen Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Kreis- und Gemeindegebietsreform ist mit folgenden erheblichen Problemen behaftet:

a) Zwar sind "Neubauten" als solche deutlich abgrenzbar, eine Trennung bei "Umbauten" und "Erweiterungsbauten" ist jedoch schwierig bis ausgeschlossen, da in der Regel und erfahrungsgemäß mit Umbauten häufig auch Erweiterungen verbunden werden.

b) Es läßt sich kaum bestimmen, inwieweit Baumaßnahmen ausschließlich gebietsreforminduziert waren. Zum einen ist es denkbar, daß die Gebietsreform in einem Teil der Fälle nur als Vorwand benutzt wurde, um in den Genuß von Förderungen zu gelangen.[1] Daneben gab es einen von der Gebietsreform unabhängigen Nachholbedarf bei Rathausbauten, der durch die Gebietsreform erst offenkundig wurde.[2]

c) Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform wurden zu einem Teil aus Bedarfszuweisungen und Investitionsförderungen finanziert, die i.R.d. Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden gegeben wurden.[3] Inwieweit diese Förderungen aber gerade zur Finanzierung solcher Baumaßnahmen und nicht anderweitig eingesetzt wurden, läßt sich nicht mehr ermitteln.

d) Baumaßnahmen, die ganz oder teilweise auf die Gebietsreform zurückzuführen sind, sind teilweise noch nicht abgeschlossen oder können zum Teil sogar noch ausstehen.[4]

Für Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden im Zusammenhang mit der Gebietsreform ergibt sich folgendes Zahlenbild:[5]

	Anzahl der Maßnahmen	Gesamtkosten in DM Mio
Landratsämter	62	507,6
Rathäuser und Verwaltungsgebäude von Verwaltungsgemeinschaften	650	757,7

1) Vgl. Gespräch Frey, StMF, 18.5.1984.

2) Vgl. Gespräch Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984; vgl. auch Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/4146, S. 2, Erläuterungen b).

3) Vgl. S. 127 f. d. A.; vgl. auch Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/4146, S. 1.

4) Vgl. Gespräch Frey, StMF, 18.5.1984.

5) Vgl. Gespräch Frey, StMF, 1.6.1984.

Trotz der erhobenen Einwände können zur Ermittlung größenordnungsmäßig plausibler Werte nur diese Zahlen zugrunde gelegt werden. Im Lichte des Einwandes a) führt dies dazu, daß Kosten für Umbauten nicht ermittelt werden können. Dies erscheint tolerierbar, da vielfache Verzahnungen mit Erweiterungsbauten wahrscheinlich sind. Zu Einwand b) ist anzumerken, daß dieser für die Gemeindegebietsreform annähernd berücksichtigt werden kann;[1] für die Kreisreform mag die Heranziehung des dargebotenen Zahlenmaterials deshalb gerechtfertigt sein, da in einzelnen Fällen eines "Vorwandes" die Kreisreform immerhin den Vorwand geliefert hat. Einwand c) kann insofern als tragbar angesehen werden, als der Bau von Verwaltungsgebäuden nur einer von mehreren Förderungstatbeständen für die genannten Förderungen bildete. Zu Einwand d) ist zu vermuten, daß die gebietsreforminduzierten Baumaßnahmen zwölf Jahre nach der Kreis- und sechs Jahre nach Abschluß der Amtsphase der Gemeindegebietsreform wenigstens weitgehend abgeschlossen sind.
Für die Phasen der Gebietsreform ergibt sich folgende Kostenverteilung:[2]

Baumaßnahmen verursachende Reformph.		Landratsämter (in DM Mio)	Rathäuser, Verwaltungsgebäude von VG's (in DM Mio)	Summe (in DM Mio)
Kreisreform		507,6	-	507,6
Gemeindegebietsreform	"echte" Freiwilligkeitsphase	-	111,0	111,0
	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	-	65,5	65,5
	Zwangsphase	-	7,5	7,5
Summe		507,6	184,0	691,6

Übersicht 9: Kosten für gebietsreformbedingte Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

1) Vgl. Anlage 4.

2) Zur Ermittlung der Zahlen für die Gemeindegebietsreform vgl. ebenda.

Für gebietsreformbedingte Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden ergibt sich damit ein Gesamtbetrag von DM 691,6 Mio.
Zweierlei Wertungen sind an dieser Stelle statthaft:

- Im Lichte der Schätzungen, die im Jahr vor Inkrafttreten der Kreisreform für die Kosten für Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen von Amtsgebäuden angestellt wurden und per Saldo "eine Restbelastung von rund 24 Mio DM" ergaben[1], können diese Erwartungen durch den über 20fachen Betrages wohl als hoffnungslos überzogen angesehen werden.
- Angesichts der Zahl von 6.331 Umgliederungen i.R.d. Gemeindegebietsreform zwischen 1969 und 1978[2] erscheint die Zahl von 650 Baumaßnahmen von Rathäusern und Verwaltungsgebäuden von Verwaltungsgemeinschaften eher geringfügig. Im Durchschnitt hat nämlich nur etwa jede 10. Umgliederung zu einer Baumaßnahme geführt.

2.5 Kosten für Öffentlichkeitsarbeit

Die Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform wurde von Beteiligten und Betroffenen, Befürwortern und Gegnern der Gebietsreform mit einem hohen Maß an Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Man kann dabei trennen in Aktivitäten von seiten der Bürger, Kommunen und Mandatsträger einerseits und die der Staatsregierung, namentlich des Bayerischen Staatsministeriums des Innern andererseits.
Das Bayerische Staatsministerium des Innern weist auf örtliche und regionale Versammlungen, Anzeigen- und Flugblattaktionen hin, die im Zuge der Kreisreform durch die Selbstverwaltungskörperschaften sowie von privaten Organisationen getragen worden sind.[3] Nachdem die Gemeindegebietsreform noch mehr als die Kreisreform in die kommunale Substanz eingegriffen und in die Nähe des Bürgers gerückt ist, können für die Gemeindegebietsreform solcherlei Aktivitäten in um so stärkerem Maß ver-

1) Vgl. StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.
2) Vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.
3) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1281.

mutet werden.[1] Auf den Einsatz von Politikern wurde i.R.d. Durchsetzungsmittel der Gebietsreform bereits eingegangen.[2]
Dieser Einsatz bedarf jedoch insofern noch einer differenzierteren Betrachtungsweise, als der Einsatz von Politikern nicht nur zur Durchsetzung von regierungsamtlich vorgesehenen Gebietsreform-Maßnahmen erfolgte, sondern durchaus auch, um solche Maßnahmen zu verhindern. Dabei dürfte sich Widerstand - vor allem in den Reihen kommunaler Mandatsträger - gerade dort erhoben haben, wo mit dem Vollzug der Gebietsreform der Bestand der eigenen Gebietskörperschaft verloren ging und damit in vielen Fällen auch das politische Mandat. Bei einem Zugewinn für eine Gebietskörperschaft und für die damit verbundene größere Bedeutung eines Mandates kann der umgekehrte politische Einsatz vermutet werden.

Die Exekutive argumentiert, die durch solche Öffentlichkeitsarbeit entstandenen "finanziellen Aufwendungen" könnten "nicht als Kosten der .. Maßnahmen[3] veranschlagt werden, weil sie nur mittelbar mit dieser zusammenhängen und zu ihrer technischen Durchführung nicht notwendig"[4] seien. Für die Exekutive mag diese Sichtweise zutreffend sein. Im Rahmen einer ökonomischen Gesamtbetrachtung, die ein möglichst vollständiges Bild der mit der Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform verursachten Kosten unabhängig vom Ort ihrer Entstehung gewinnen will, dürfen diese Kosten aber nicht fehlen.
Über die Höhe dieser Kosten lassen sich jedoch lediglich qualitative Aussagen machen.[5] Oben wurde bereits abgeleitet, daß genannte Aktivitäten im Zuge der Gemeindegebietsreform in noch stärkerem Maße aufgetreten sind als bei der Kreisreform. Insofern sind der Gemeindegebietsreform höhere Kosten zuzurechnen als der Kreisreform. Versucht man nun weiter, diese Kosten den einzelnen Phasen der Gemeindegebietsreform zuzurechnen,

1) Vgl. dazu auch Jochimsen, R./Knobloch, P./Treuner, P., a.a.O., S. 11 sowie Knemeyer, F.-L. (Kreisgebietsreform und Gemeindereform in Bayern, 1972), S. 52.

2) Vgl. S. 86 und 91 d. A.

3) Gemeint sind Maßnahmen zur Gebietsreform, A.d.Verf.

4) Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1281, S. 2.

5) Zur Nicht-Quantifizierbarkeit vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1281, S. 1.

kann man davon ausgehen, daß die Kosten mit steigendem Zwangsgrad einer Phase - und zwar sowohl auf seiten der Befürworter wie der Gegner - grundsätzlich zugenommen haben: In der Phase der "echten" Freiwilligkeit kann ein hohes Maß an Konsens bei Beteiligten und Betroffenen vermutet werden, was auf ein vergleichsweise geringes Ausmaß der beschriebenen Art von Öffentlichkeitsarbeit schließen läßt. Durch den zunehmenden Zwangsgrad in der Phase der "Zwangs"-Freiwilligkeit werden nun die Aktivitäten bei Befürwortern und Gegnern gestiegen sein, um im zeitlichen Rahmen der regierungsamtlichen Freiwilligkeitsphase, der Erklärungsfrist der Gemeinderäte bis 1.1.1976, noch zu Lösungen zu kommen. In der Zwangsphase dürfte sich die Entwicklung geteilt haben: Während die Öffentlichkeitsarbeit im Lager der Befürworter mit der Frist 1.1.1976 und der damit einhergehenden Entscheidungen geendet haben dürfte[1], dürften sich im Lager der Gegner der Gemeindegebietsreform die Aktivitäten noch einmal verstärkt haben, die dann bis in die "Nachkorrekturphase" hinein gereicht haben.[2]

Neben der bisher beschriebenen Art der Öffentlichkeitsarbeit ist die Informationspolitik des Bayerischen Staatsministeriums des Innern mit zahlreichen Druckerzeugnissen zu nennen.[3] Sie unterscheidet sich von der bisher beschriebenen sowohl hinsichtlich der Quantifizierbarkeit ihrer Kosten als auch von ihrer Zurechnung auf einzelne Phasen der Reform.

1) Dies ist insofern plausibel, als wohl kaum angenommen werden kann, daß selbst im Lager der Befürworter weitergehende als die regierungsamtlichen Vorschläge zu Umgliederungen bestanden.

2) Vgl. dazu für viele Fälle: Gemeinde Irlbach, vgl. SZ Nr. 255 v. 5./6.11.1983, S. 25 sowie Gemeinde Horgau, vgl. SZ Nr. 249 v. 28.10. 1983, S. 27.

3) Vgl. z.B. StMI (Neugliederung, 1972); ders. (Gemeinden in der Reform, 1972), sowie ders. (Verwaltungsgemeinschaft, 1973). Eine Beschränkung auf die Öffentlichkeitsarbeit des StMI ist möglich, da - was Druckerzeugnisse betrifft - von anderen Ressorts keine nennenswerten Beiträge erschienen. In den Druckerzeugnissen der Bayer. Staatskanzlei zur Verwaltungsreform in Bayern - vgl. Bayer. Staatskanzlei (Verwaltungsreform in Bayern, 1968, 1970) - sind keine Mittel der Öffentlichkeitsarbeit im Sinne einer breiten Informationspolitik zu sehen: sie enthalten die Ergebnisse der Arbeitsgruppe "Kommunale Verwaltungsreform", die vom Bayer. Staatsminister des Innern im Jahr 1968 berufen wurde; vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 35.

Solche Druckerzeugnisse erschienen in den Jahren 1971 bis 1976.[1] Die Gesamtkosten beliefen sich auf DM 1.856.367, wobei der Kreisreform ein Betrag von DM 827.850 und der Gemeindegebietsreform ein Betrag von DM 1.028.517 zuzurechnen ist.[2]

Bei der Zurechnung der Kosten der Gemeindegebietsreform auf ihre Phasen kann von folgenden Überlegungen ausgegangen werden:
Die Informationspolitik des Bayerischen Staatsministeriums des Innern diente auch dem Zweck, einen möglichst großen Konsens über die Durchführung der Gemeindegebietsreform herbeizuführen und damit ein maximales Maß an Freiwilligkeit. Zwang sollte dadurch möglichst vermieden werden. Insofern müssen Zwangs- und "Nachkorrekturphase" von einer Zurechnung freigestellt, jedoch die Kosten auf die "echte" und die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase aufgeteilt werden. Es ergeben sich dann folgende Beträge:[3]

"echte" Freiwilligkeitsphase	DM 646.937
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	DM 381.580

Zusammengefaßt ergibt sich folgende Zurechnung von Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der Gebietsreform:

1) Vgl. Anlage 5, Teil 1; in den Jahren nach 1976 weisen die Haushalte keine Titel zur Gebietsreform mehr aus; später in ähnlicher Aufmachung wie anläßlich der Gebietsreform erschienene Druckerzeugnisse - vgl. z.B. StMI (Die Verwaltungsgemeinschaft, 1980) - sollen nicht mehr der Gebietsreform zugerechnet werden, da sie wohl eher als allgemeine Informationsmittel für Bürger und Kommunalpolitiker zu sehen sind.

2) Vgl. Anlage 5, Teil 1.

3) Vgl. Anlage 5, Teil 2.

verursachende Reformphase \ Kostenstelle		Bürger, Kommunen, Mandatsträger	Staatsministerium des Innern (in DM)
Kreisreform		vergleichsweise mittlere Kosten	827.850
G	"echte" Freiwilligkeitsphase	vergleichsweise geringe Kosten	646.937
G R	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	vergleichsweise hohe Kosten	381.580
	Zwangsphase	vergleichsweise hohe Kosten, jedoch nur noch bei Reformgegnern	-
	"Nachkorrekturphase"		-
			1.856.367

Übersicht 10: Kosten und Einschätzung von Kosten für öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der Gebietsreform und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

2.6 Kosten für Rechtsmittel

Als Kosten für Rechtsmittel sollen zum einen Kosten verstanden werden, die im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren stehen, also Gerichtskosten, Anwalts- und gegebenenfalls Gutachterkosten, zum anderen aber auch solche, die in einer vorgerichtlichen Phase entstanden sein können, wenn eine Kommune beispielsweise durch anwaltschaftliche oder gutachterliche Stellungnahme zu einer besseren gemeindlichen Entscheidungsfindung beitragen oder die Chancen für einen Rechtsstreit ausloten wollte.

Das methodische Hauptproblem beim Versuch einer Kostenbestimmung liegt vor allem darin, daß weder bei den Kommunen[1] noch bei der Exekutive[2], nicht im statistischen Bereich[3] und auch nicht für die Gerichte[4] gebündelte gebietsreformspezifische Kostennennungen vorliegen. Die Möglichkeit der Heranziehung des durchschnittlichen Streitwerts der Gerichtsverfahren zur Gebietsreform und eine Hochrechnung der davon abhängigen Kosten auf die Gesamtzahl aller Verfahren[5] hält deswegen nicht stand, weil Gerichts-[6] und Anwaltskosten[7] degressiv zum Streitwert verlaufen und diese Degression mit einem durchschnittlichen Streitwert nicht berücksichtigt werden kann[8]. Eine Totalanalyse muß sich deshalb darauf beschränken, anhand der vorliegenden Informationen die relative Größenordnung der durch Rechtsmittel entstandenen Kosten abzuschätzen, ihr Gewicht im Rahmen aller Kosten der Gebietsreform zu ermessen, sie den verursachenden Reformphasen zuzurechnen sowie die Träger der Kosten zu ermitteln.

1) Vgl. Gespräche Dietl, Bayer. Gemeindetag, 14.8.1984 sowie Renner, Bayer. Landkreisverband, 1.8.1984.

2) Vgl. Gespräche Skoruppa, StMI, 26.4.1984 sowie Frey, StMF, 18.5.1984.

3) Vgl. Gesprach Steinberger, Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 22.5.1984.

4) Vgl. Gespräche Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984 und Schmidt, BayVGH, 19.7.1984 für den BayVGH seien die Kosten praktisch nicht mehr zu ermitteln; dazu müßten z.B. alle damaligen Kostenrechnungen für die Richter und die Landesanwaltschaft nachgerechnet, zur Bestimmung der Reisekosten müßten sämtliche Fahrtenbücher geprüft werden.

5) Vgl. Gespräch Frey, StMF, 18.5.1984.

6) Vgl. Anlage zum GKG.

7) Vgl. Anlage zur BRAGebO.

8) Vgl. Gespräch Schmidt, BayVGH, 19.7.1984.

Die Anzahl der Gerichtsverfahren i.R.d. Kreis- und Gemeindegebietsreform wurde weiter oben bereits dargestellt.[1)]
Im Lichte der Zahl von 6.331 Umgliederungen i.R.d. Gemeindegebietsreform[2)] muß die Zahl der Verfahren als geringfügig eingestuft werden. Einen relativ größeren Raum nehmen die 22 Verfahren im Lichte der Anzahl der Umgliederungen i.R.d. Kreisreform[3)] ein.

Zur Gesamtzahl der Gerichtsverfahren im Lichte der insgesamt an betroffenen Gerichten anhängigen Verfahren läßt sich sagen:
Im gesamten Zeitraum, in dem Verfahren zur Gemeindegebietsreform liefen, gingen beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof insgesamt etwa 2.000 neue Sachen ein.[4)] Die 47 Verfahren zur Gemeindegebietsreform betragen davon lediglich 2,35 %. Ähnlich geringfügig erscheinen auch die etwa 150 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anhängig gewesenen Verfahren angesichts des Anstiegs der jährlich neuen Sachen von rund 2.000 im Jahr 1970 bis auf rund 11.000 im Jahr 1980.[5)] Dadurch ist auch begreiflich, daß zur Durchführung gebietsreformbedingter Verfahren weder beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof[6)] noch beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof[7)] zusätzliches Personal eingestellt worden ist.

Die möglicherweise bei Gerichten und streitenden Parteien entstandenen Kosten können wie folgt eingeschätzt werden:
Zur Einschätzung der möglicherweise bei den G e r i c h t e n entstandenen Kosten soll die exemplarische Ermittlung der Kosten zur Durchführung der Verfahren zur G e m e i n d e g e b i e t s r e f o r m beim

1) Vgl. für die Kreisreform: S. 86 d. A.; für die Gemeindegebietsreform: S. 94 d. A.

2) Vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.

3) Verringerung der Zahl der Landkreise von 143 auf 71 und der kreisfreien Städte von 48 auf 25; vgl. S. 32 d. A.

4) Vgl. Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.

5) Vgl. Gespräch Schmidt, BayVGH, 19.7.1984.

6) Vgl. Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.

7) Vgl. Gespräch Schmidt, BayVGH, 19.7.1984; danach sind zwar im Laufe der 70er Jahre die Planstellen aufgestockt worden, jedoch wegen der allgemein sprunghaften Zunahme der Zahl gerichtlicher Verfahren; dabei ist ein wesentlicher Teil der Zunahme auf Asylverfahren zurückzuführen.

Bayerischen Verfassungsgerichtshof dienen.[1] Dabei ergibt sich eine Summe von rund DM 177.000. Diese Zahl ist als vergleichsweise geringfügig zu werten, da sie sich im Rundungsbereich anderer Kostenermittlungen zur Durchführung der Gebietsreform bewegt.[2] Die Kosten beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof für Verfahren i.R.d. K r e i s r e f o r m können ebenso als geringfügig betrachtet werden.[3] Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist diese Frage sogar unerheblich, da hier die Gerichtskosten generell von der jeweils unterliegenden Partei zu tragen sind[4] und nicht wie beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof Kostenfreiheit gegeben ist[5].

Zur Einschätzung der möglicherweise bei k l a g e n d e n G e m e i n d e n entstandenen Kosten sind die gerichtlichen Kosten sowie die außergerichtlichen auseinanderzuhalten.

Bei allen Bedenken gegenüber der Zugrundelegung eines durchschnittlichen Streitwertes[6] zur Ermittlung exakter Kosten mag sie dennoch genügen, um eine Größenordnung gerichtlicher und außergerichtlicher Kosten zu gewinnen. Bei einem durchschnittlichen Streitwert der Verfahren zur Gemeindegebietsreform von DM 350.000[7] ergeben sich außergerichtliche Kosten für Anwaltsgebühren in Höhe von DM 3.090[8] sowie gerichtliche Kosten in Höhe von DM 2.312[9]. Diese Kosten können ohne weiteres als geringfügig eingestuft werden. Gerichtliche Kosten für den Bereich des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes entfallen.[10]

Die Einschätzung der relativen Größenordnung der Kosten für Rechtsmittel

1) Vgl. Anlage 6.
2) Vgl. Anlage 4.
3) Vgl. Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.
4) Vgl. § 154 Abs 1 VwGO.
5) Vgl. Art. 27 Abs. 1 VfGHG.
6) Vgl. S. 150 d. A.
7) Vgl. Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.
8) Vgl. Anlage zur BRAGebO; einfache Gebühr.
9) Vgl. Anlage zum GKG.
10) Vgl. Art. 27, Abs. 1 VfGHG.

anhand der genannten Kriterien[1] ergibt, daß diese durchweg als geringfügig bezeichnet werden können. Auch ist der Schluß gerechtfertigt, daß die Kosten ihrer Größenordnung nach im Rahmen aller Kosten zur Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform insgesamt als relativ vernachlässigbar erscheinen, was allerdings beispielsweise für eine einzelne Gemeinde nicht unbedingt gelten muß.

Die Zurechnung der Kosten auf ihre Träger und Reformphasen führt zu folgenden ergänzenden Überlegungen:
Als Träger von Kosten können grundsätzlich Gerichte, Gemeinden und Landkreise als Kläger bzw. Beklagte sowie der Freistaat Bayern als Beklagter angesehen werden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist jedoch auszuschließen, da von dort aus die Gerichtskosten auferlegt werden.[2]

Die durch die K r e i s r e f o r m verursachten Kosten können für den Bayerischen Verfassungsgerichtshof als unbedeutend bezeichnet werden.[3] Gemeinden waren in geringem Ausmaß als Träger von Kosten betroffen, da bei der Kreisreform i.R.d. Reform der kreisfreien Städte wegen der Stadt-Umland-Problematik einige Verfahren anhängig waren.[4] Den Landkreisen müssen geringfügige Kosten zugerechnet werden, da die meisten Verfahren erfolglos blieben[5].
Dem Freistaat Bayern muß aus der Kreisreform ein Betrag von DM 6 Mio zugerechnet werden, den er der Stadt Neustadt bei Coburg als Entschädigung für den rechtmäßigen Entzug der Kreisfreiheit zu entrichten hatte.[6]

Bei einer Zurechnung von Kosten auf die Phasen der G e m e i n d e g e b i e t s r e f o r m kann zunächst die "echte" Freiwilligkeitsphase ausgenommen werden. Rechtsmittel dürften hier plausiblerweise nicht eingelegt worden sein. Ebenso kann die "Nachkorrekturphase" ausgeschlossen

1) Vgl. S. 150 d. A.
2) Vgl. § 154 ff. VwGO.
3) Vgl. Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.
4) Vgl. Gespräch Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 26.7.1984.
5) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 53.
6) Vgl. ebenda.

werden, da die "Nachkorrektur" als solche keine Rechtsmittelkosten verursachte, umgekehrt lediglich das Beschreiten von Rechtswegen zu "Nachkorrekturen" führte. Plausiblerweise ist als einzige Verursacherin von Rechtsmitteln die Zwangsphase zu nennen. Geringfügige Kosten können daneben insofern der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase zugerechnet werden, als sich einzelne Gemeinden vor ihrem Entschluß zu einer "zwangs"-freiwilligen Umgliederung einer gutachterlichen und/oder anwaltschaftlichen Beratung bedienten.[1] Die insgesamt geringfügigen, durch die Zwangsphase verursachten Kosten müssen dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof und - je nach Verlauf des Verfahrens - den Gemeinden als Kläger oder dem Freistaat Bayern als Beklagtem zugerechnet werden.

Zusammengefaßt ergibt sich folgendes Bild:

Kostenstellen / verursachende Reformphase		Verfassungsgerichtshof	Gemeinden	Landkreise	Freistaat Bayern
Kreisreform.		vergleichsweise geringfügig	vergleichsweise geringfügig	vergleichsweise geringfügig	DM 6 Mio
G G	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	-	vergleichsweise geringfügig	-	-
R	Zwangsphase	vergleichsweise geringfügig	vergleichsweise geringfügig	-	vergleichsweise geringfügig

Übersicht 11: Kosten für Rechtsmittel und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

1) Vgl. § 21 BRAGebO.

2.7 Umstellungskosten im Bereich kommunaler Versorgungsbetriebe

Im Mittelpunkt der Frage nach den Umstellungskosten im Bereich kommunaler Versorgungsbetriebe stehen die Versorgungen mit Strom, Wasser, Gas und Fernwärme.[1] Die Frage erhebt sich deshalb auch nur im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform. Die Kreisreform kann ausgeklammert werden, da erfahrungsgemäß die genannten Versorgungen typische g e m e i n d l i c h e Versorgungen sind, die von Landkreisen nicht betrieben werden. Umstellungskosten sind grundsätzlich eher nur bei den aufnehmenden Gemeinden entstanden, nicht bei den aufgenommenen. Dies liegt daran, daß aufgenommene - und damit kleine und Kleinstgemeinden - außer Wasserversorgungen keine derartigen Versorgungsbetriebe hatten.[2] Bei der Versorgung mit Gas und Fernwärme waren sogar ausschließlich aufnehmende Gemeinden betroffen, da diese Versorgungen nur in Gemeinden mit einer Größenordnung vorhanden waren bzw. sind, welche durch die Gemeindegebietsreform gebietlichen Zuwachs erhielten.[3] Unmittelbar mit der Durchführung der Gemeindegebietsreform zusammenhängende Umstellungskosten für Versorgungen mit Gas und Fernwärme können demnach ausgeschlossen werden. Vielmehr ist hier von einer mittel- und langfristigen Betroffenheit auszugehen, wenn nämlich die im Zuge der Gemeindegebietsreform hinzugewonnenen Gebiete an die Versorgungen neu angebunden werden.

Bei der Versorgung mit Strom gab es in Bayern bisher keine gebietsreform-induzierten Veränderungen, weil die regionalen und überregionalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen noch vor dem Wirksamwerden von Gemeindegebietsreform-Maßnahmen ihre Konzessionsverträge langfristig verlängert hatten. Diese laufen zum großen Teil erst zum 1.1.1995 aus.[4] Anpassungskosten im Bereich der Stromversorgung im Zuge der Durchführung der Gemein-

1) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

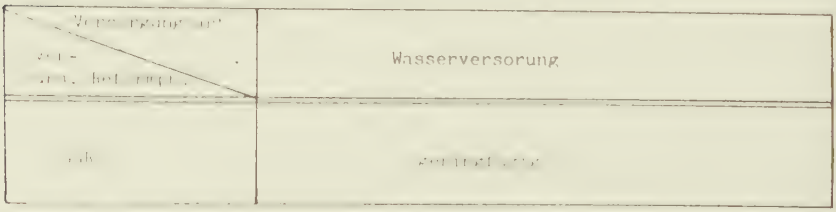
2) Vgl. ebenda; ein Indiz dafür ist auch darin zu sehen, daß sich der Mitgliedsstand des VKU "in den vergangenen zwei Jahrzehnten praktisch nicht verändert" [VKU (Presseinformation, 1982), A S. 1] hat; dies läßt darauf schließen, daß durch die Gemeindegebietsreform keine oder kaum solche Gemeinden aufgenommen wurden, die eigene Unternehmen unterhalten haben; denn andernfalls hätte sich dies in einer Verminderung der Mitgliederzahl niederschlagen müssen.

3) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

4) Vgl. ebenda; vgl. auch ARE (Regionale Energieversorgung, 1984), S. 175

degebietsreform sowie Fehl- und Doppelinvestitionen können also ausgeschlossen werden.
Zu Anpassungskosten im Zuge der Reformdurchführung kam es allerdings bei Wasserversorgungen, wenn bestehende gemeindliche Wasserversorgungen bisher selbständiger Gemeinden durch die neugebildete bzw. aufnehmende Gemeinde übernommen wurden, was keine Ausweitung der einzelnen Versorgungsnetze bedeuten mußte. Zahlen über den Umfang solcher Übernahmen liegen nicht vor.[1] Auch eine Schätzung anhand der Zahl der Umgliederungsfälle ist nicht möglich, da erfahrungsgemäß viele Wasserversorgungen, sofern sie von Wasserbeschaffungsverbänden betrieben wurden bzw. werden, durch die Gemeindegebietsreform nicht berührt wurden und fortbestehen. In diesen Fällen sind Anpassungskosten auszuschließen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Umstellungskosten im Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeindegebietsreform im Bereich kommunaler Versorgungsbetriebe nur im Bereich der Wasserversorgungen entstanden. Eine Zurechnung auf einzelne Reformphasen als Verursacher ist weder möglich noch sinnvoll, da solche Anpassungskosten zwar der Durchführung der Gemeindegebietsreform insgesamt zugerechnet werden können, jedoch nicht zwangsgradvariabel sind.[2]



Übersicht 12: Einschätzung von Umstellungskosten im Bereich kommunaler Versorgungsbetriebe

1) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

2) Eine umfassende Darstellung von - besonders rechtlichen und steuerlichen - Fragen über den Zusammenhang von kommunaler Versorgungswirtschaft und Gebietsreform findet sich bei Brauksiepe, J., a.a.O.

2.8 Kosten der "Nachkorrektur"

Der Entwurf des Gesetzes über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften weist im Vorblatt dreierlei Kostenarten für die "Nachkorrektur" aus: Eine unwesentliche Erhöhung des Verwaltungsaufwandes, Neuinvestitionen in Einzelfällen und zwecklos gewordene Investitionen.[1] Für diese Kosten, die bei den Kommunen anfielen, wurde diesen unter gewissen Voraussetzungen insbesondere für Gebäude, bewegliche Sachen, Planungen, Rechte aus Mietverträgen oder gleichstehende Nutzungsverhältnisse sowie für fortdauernde Leistungen ein Härteausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs gewährt.[2] In 71 Fällen wurde hierfür in der Zeit zwischen 1980 und 1983 ein Betrag von DM 5.294.700 an betroffene Gemeinden gegeben.[3]

Diese Kosten können freilich nur ein gewisses Grundäquivalent für den Faktorverzehr darstellen, der bei den Gemeinden durch die "Nachkorrektur" eingetreten ist und insoweit vom Staat ausgeglichen wurde. Hinzu tritt jedoch bei Beteiligten und Betroffenen der Gemeindegebietsreform durch die "Reform der Reform" ein eher immaterieller Faktorverzehr. Oettle spricht im Zusammenhang mit einer "Abfolge einander reparierender Reformen" einerseits von einer Überforderung von Reformkräften, andererseits aber auch von "unwirtschaftlichem Einsatz und Verschleiß nicht oder nicht in erster Linie reformbeteiligter Kräfte, die fehlerhafte Reformen zunächst ausführen und sich bei Reformkorrekturen immer wieder umstellen müssen"[4].

Weitere Kosten im Zusammenhang mit der "Nachkorrektur" durch den Personaleinsatz beim Bayerischen Staatsministerium des Innern sowie bei den Bezirksregierungen und durch die Öffentlichkeitsarbeit seitens der Reformgegner wurden an anderen Stellen der Arbeit bereits erörtert.[5]

1) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, Vorblatt.

2) Vgl. Vollzug des Gesetzes über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften, StMI - MABl 1979 S. 603.

3) Vgl. Gespräch Diehl, StMI, 21.5.1984.

4) Oettle, K. (Ökonomische Ansätze, 1978), S. 33.

5) Vgl. S. 120 ff. und 147 d. A.

Einer kurzen Erläuterung bedarf noch die Zurechnung der genannten Kosten auf die "Nachkorrekturphase" als v e r u r s a c h e n d e Reformphase. Bei strenger Betrachtungsweise sind nämlich die Kosten für die "Nachkorrektur" durch die Zwangsphase verursacht worden, weil ohne Zwangsmaßnahmen plausiblerweise kein Bedarf für Korrekturen an der Reform vorhanden gewesen wäre. Eine Zurechnung der Kosten auf die "Nachkorrektur" als Verursacherin erscheint dennoch in einer Art "Vorverrechnung" gerechtfertigt, weil es dadurch möglich wird, diese Kosten herausgelöst darzustellen; andererseits kann eine Verursachung damit begründet werden, daß der Gesetzgeber durch das "Gesetz über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften"[1] den Weg zur "Nachkorrektur" erst eröffnet, die "Nachkorrektur" also "verursacht" hat.[2]

Die Kosten für die "Nachkorrektur" lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Kosten / verurs. Reformpn.	StMI	Bezirksregierungen	Reformgegner
"Nachkorrektur"	- Härteausgleich ca. DM 5.300.000 - erheblicher kurzzeitiger Personaleinsatz	- geringfügiger kurzzeitiger Personaleinsatz	- hohe Kosten für öffentlichkeitsarbeit
	allgemein: Überforderung und Verschleiß von Reformkräften		

Übersicht 13: Einschätzung von Kosten der "Nachkorrektur" an betroffenen Kostenstellen

1) GVBl 1979 S. 223 ff.

2) Zu dieser Sichtweise ist allerdings anzumerken, daß "Nachkorrekturen" auf dem Rechtsweg allemal stattfinden hätten können.

3. Folgekosten der Gebietsreform

Der Begriff der "Folgekosten" ist in der Literatur nicht fest und eindeutig umrissen und hat gerade hinsichtlich öffentlicher Investitionen zu unterschiedlichen Auffassungen geführt.[1)]
Hier sollen Folgekosten in einem umfassenden Sinn für verschiedene von der Gebietsreform betroffene Bereiche untersucht werden. Dabei soll es zunächst in einer engeren Sicht um die Frage gehen, inwieweit die Gebietsreform bei den Kommunen als Körperschaften Folgekosten und Mindernutzen bzw. Mindereinnahmen bewirkt hat, die sich entweder als Folgeausgaben haushaltswirksam niedergeschlagen oder bzw. und den zukünftigen finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen beeinträchtigt haben. Im nächsten, erweiternden Schritt wird untersucht, inwieweit die Gebietsreform in den Kommunen als Gemeinwesen Kosten und Mindernutzen zur Folge hatte; "Gemeinwesen" bedeutet den kommunalen Bereich als politische und soziologische Einheit im außeradministrativen Bereich, was diverse Kosteneffekte für die Bürger ebenso einschließt wie immateriellen Güterverzehr.
Schließlich sind Kosten durch Anpassungserfordernisse in einigen Bereichen zu betrachten, die über den kommunalen Bereich engerer oder weiterer Sicht hinausreichen.

3.1 Im Bereich der Kommunen als Körperschaften

Folgekosten der Gebietsreform im Bereich der Kommunen als Körperschaften sollen zum einen leistungswirtschaftliche Folgeausgaben, zum anderen aber finanzwirtschaftliche Folgeausgaben und Wirkungen umfassen.

L e i s t u n g s w i r t s c h a f t l i c h e F o l g e a u s g a b e n sind dabei

1) Vgl. Röck, W. (Folgeausgaben und Folgekosten, 1982), S. 35; zu Folgekosten öffentlicher Investitionen vgl. insbesondere Stockinger, G. (Folgekosten öffentlicher Investitionen, 1982).

- zum einen quasi zusätzliche Investitionsausgaben[1] für die Gebietsreform neben den Vorbereitungs- und Durchführungskosten; Ausgaben für solche Investitionen also, die durch die Gebietsreform nötig geworden, angefallen oder wie auch immer verursacht worden sind, vorhergesehen oder unvorhergesehen, die jedoch nicht mehr im unmittelbaren Zusammenhang mit der Implementierung der Gebietsreform stehen. Hierher gehören auch Folgeausgaben im personellen Bereich, da "wegen der oft starken Bindung an einmal eingestelltes Personal ... von der Investitionsähnlichkeit ... gesprochen werden"[2] kann. Dabei sollen nur nicht-werbende Investitionen angesprochen werden, da "sie allein .. als 'Folgekosten' zu Lasten des künftigen finanziellen Handlungsspielraumes eines Gemeinwesens"[3] gehen.
- Zum anderen handelt es sich um die laufenden Folgeausgaben, "mit denen die Einsatzgüter zu bezahlen sind, die für die Nutzung der geschaffenen sächlichen Kapazitäten benötigt werden"[4], und zwar auch für jene, die für die Durchführung der Gebietsreform - zum Beispiel neue Verwaltungsgebäude - erforderlich waren.

Als Folgeausgaben und -wirkungen der Gebietsreform im f i n a n z - w i r t s c h a f t l i c h e n B e r e i c h sind einerseits Ausgaben für Kapitalnutzungsaufwand, Tilgungsausgaben sowie etwaige Rücklagenbildungen anzusehen[5]; andererseits ist die Beeinträchtigung des künftigen finanziellen Handlungsspielraumes für Kommunen als solche zu sehen, die durch Investitionen zur Durchführung der Gebietsreform und durch die leistungs- und finanzwirtschaftlichen Folgeausgaben bewirkt wurde. Gerade wegen letztgenanntem Aspekt ist es erforderlich, "Folgekosten" als Ausgaben und damit als finanzwirtschaftliche Kategorie aufzufassen[6], weswegen in den folgenden Ausführungen die Begriffe "Folgekosten" und "Folgeausgaben" teilweise synonym gebraucht werden.

1) Vgl. Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 112.
2) Ebenda, S. 113.
3) Ebenda, S. 111.
4) Ebenda, S. 113; vgl. auch S. 178 d. A.
5) Vgl. Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 113.
6) Vgl. ebenda, S. 112.

3.1.1 Personalfolgekosten

a) Methodisch bedeutsame Rahmenfaktoren

Die Entwicklung bei den Personalfolgekosten der Kreis- und Gemeindegebietsreform wurde und wird durch folgende drei Faktoren geprägt:

- Für Personal, das infolge der Gebietsreform-Maßnahmen den Arbeitsplatz verlor, bestand eine subsidiäre Übernahmepflicht des Staates für Beamte[1] sowie ein Übernahmeanspruch von Angestellten und Arbeitern an die jeweils aufnehmende Gebietskörperschaft[2].
- In den infolge der Kreis- und Gemeindegebietsreform vergrößerten Gebietskörperschaften ist in den Verwaltungen möglicherweise versucht worden, sich bietende Rationalisierungsmöglichkeiten umgehend zu nutzen.
- Mit der Verwirklichung der Funktionalreform sind Aufgaben von jeweils höherer Verwaltungsebene auf Landratsämter und Gemeindeverwaltungen übertragen worden.

Alle drei Faktoren stehen in einem gegenseitigen Zusammenhang und wirken auf die Entwicklung des Personalstandes bzw. der Personalkosten ein. So standen sich möglicherweise sofort bietenden Rationalisierungsmöglichkeiten im personellen Bereich die Übernahmeverpflichtungen gegenüber. Andererseits bedürfte es zur Bewältigung der im Wege der Funktionalreform an Kommunalverwaltungen delegierten Aufgaben des entsprechenden Personals in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht.

Für die Gemeindegebietsreform treten folgende weitere Gesichtspunkte hinzu:

- Mit dem Zusammenschluß bzw. der Umgliederung von Klein- und Kleinstgemeinden, in denen bis zur Gebietsreform ein wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit ehrenamtlich ausgeübt wurde, erforderte der mit den Zusammenschlüssen bzw. Umgliederungen verbundene Aufbau hauptamtlicher Verwaltungen zusätzliches Personal.[3]

---

1) Vgl. Art. 6 2. StärkG, GVBl 1971 S. 450.

2) Vgl. ebenda, Art. 8.

3) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 14; Bayer. Landtag, 8. Wahl-

- An das gemeindliche Verwaltungspersonal wurden erhöhte Qualifikationsanforderungen gestellt: So bestand bis zur "Nachkorrektur" "die Forderung, mindestens zwei Bedienstete mit der Befähigung für den gehobenen Dienst und weitere Hilfskräfte vorzuhalten"[1].
- Die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften gaben ihr Personal im Zuge der Bildung der Verwaltungsgemeinschaft weitgehend an diese ab.[2]

Weitere methodische Probleme bei der Ermittlung gebietsreforminduzierter Folgewirkungen beim Personalstand und den Personalkosten ergeben sich durch die gestiegenen Vergütungen im öffentlichen Dienst, durch Höhergruppierungen infolge größerer Verwaltungseinheiten und die Wirkungen der Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung[3].
Über Höhergruppierungen infolge größerer Verwaltungseinheiten liegen keine konkreten Zahlen vor.[4] Seitens der Gemeinden wurde dazu außer in Einzelfällen auch nichts beobachtet.[5] Beispielsweise kann es bei Ange-

---

periode, Drs. 8/6192, Antworten Ziff. 1 sowie Gespräch Kuhn, StMI, 27.8.1984; vgl. auch Tab. 5, S.168 d. A.: in der Zeit von 1980 bis 1983 (dieses Intervall wird gewählt, um die Ausklammerung des Krankenhauspersonals in den Jahren 1978 und 1979 außer Betracht zu lassen, was für die Folgejahre nicht möglich ist, jedoch für die größeren Orte ein noch günstigeres Bild ergeben würde, wenn man a) von der Annahme ausgeht, daß in größeren Gemeinden mehr Krankenhäuser bestehen wie in kleineren und b) davon, daß der Personalzuwachs im Krankenhausbereich erheblich war: so betrug der Anteil des Personalzuwachses bei den Kreiskrankenhäusern 91,6 % des gesamten Personalzuwachses auf Kreisebene; vgl. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/153, S. 2) betrug beispielsweise der Personalausgabenzuwachs in den Gemeinden von 1.000 bis 2.000 Einwohnern 21 %, in den Gemeinden von 10.000 bis 20.000 Einwohnern hingegen "nur" 13 %. Zu diesbezüglichen Erfahrungen in anderen Bundesländern vgl. Brockmann, G. a.a.O., S. 458 sowie Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 85 f. und S. 90.

1) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 13.

2) Vgl. Kuhn, H., a.a.O., S. 26; vgl. auch StMI (Die Verwaltungsgemeinschaft, 1980), S. 74 f.

3) "Verordnung über Stellenobergrenzen im kommunalen Bereich", GVBl 1982 S. 158 ff.

4) Vgl. Gespräch Zeiträg, StMI, 8.5.1984.

5) Vgl. Gespräch Dietl, Bayer. Gemeindetag, 14.8.1984.

stellten von Stadtwerken zu höheren Bezügen gekommen sein, wenn die Bezüge an den Umsätzen orientiert waren und diese durch hinzugekommene Versorgungsgebiete infolge der Gebietsreform stiegen.[1)]
Generell gab es für derartige Höhergruppierungen keinen Spielraum, da die Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung dies verhinderte.[2)] Kosten infolge von Höhergruppierungen durch größere Verwaltungseinheiten können deshalb vernachlässigt werden.

Wegen der beschriebenen Faktoren, die auf die Entwicklung von Personalstand und Personalkosten einwirken, ohne jeweils für sich isoliert werden zu können und wegen der methodischen Probleme soll deshalb zunächst die Entwicklung im P e r s o n a l s t a n d der Kommunen betrachtet werden. Soweit möglich sollen danach jeweils einige Aussagen über besondere Kostenfaktoren gemacht werden, deren Auswirkungen sich jedoch in den zur Verfügung stehenden Zahlen zu kommunalen Personalkosten bereits niedergeschlagen haben.[3)]

b) Personelle Folgewirkungen der Kreisreform

Die Entwicklung im Personalstand bei den Landkreisen ist Tabelle 3 zu entnehmen. Zunächst ist auch hier - mit Ausnahme des Jahres 1977 - eine kontinuierliche Steigerung im Personalstand festzustellen, die sich allerdings von 1979 bis 1982 abflachte. Im Betrachtungszeitraum 1972 bis 1982 betrug sie 35 %. Besonders auffällig ist die Steigerung um 13 % im Jahr 1973. Dies ist eine Folge der Reform der kreisfreien Städte, wobei die Landkreise von nunmehr Großen Kreisstädten[4)] Aufgaben und damit Perso-

---

1) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

2) Vgl. Gespräche Renner, Bayer. Landkreisverband, 1.8.1984; Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 26.7.1984; Schulz, Stadt Traunreut, 31.7.1984.

3) Beispielsweise gehen die Kosten für die zusätzliche Ausbildung kommunaler Bediensteter, soweit sie von den Kommunen selbst getragen wird, für Ehrensolde oder für Trennungsgelder in die Statistik der Personalkosten ein, weil sie über die Haushaltssystematik im Bereich der Personalkosten erfaßt werden; vgl. Schreml, A., a.a.O., S. IV 1 ff., Haushalts-Systematik.

4) Also solchen vormals kreisfreien Kreisstädten, die durch die Reform der kreisfreien Städte zu kreisangehörigen Gemeinden "rückgekreist" wurden.

Jahr	Vollbeschäftigtes Personal bei den Landkreisen		
	Anzahl[a)]	Veränderung absolut	Veränderung in %
1969	24.777		
1970	25.652	875	3,53
1971	27.216	1.564	6,10
1972	28.760	1.544	5,67
1973	32.484	3.724	12,95
1974	32.611	127	0,39
1975	33.574	963	2,95
1976	34.621	1.047	3,12
1977	34.466	- 155	- 0,45
1978	35.491	1.025	2,97
1979	37.012	1.521	4,29
1980	38.221	1.209	3,27
1981	38.721	500	1,31
1982	38.789	68	0,18
	1972-1982	10.029	34,87

Tabelle 3: Entwicklung des Personalstandes bei den Landkreisen

a) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Bayern-Daten, 1983), S. 110 f.

Die Zahlen geben das vollbeschäftigte Personal im kommunalen Bereich der Landratsämter wieder.

nal übernahmen[1)]. Bei den kreisfreien Städten steht dieser Zunahme eine betragsmäßig uberkompensierende Abnahme gegenuber.[2)] Somit handelt es sich bei dieser Personalstandsmehrung bei den Landkreisen nicht um eine Nettozunahme von Personal im kommunalen Bereich, sondern lediglich um eine Verschiebung innerhalb.

1) Vgl. Pletzer, U., a.a.O., S. 286.

2) Vgl. Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Bayern-Daten, 1983), S. 110 f.

Ein differenzierteres Bild erhält man, wenn man solche Bereiche herauslöst, die in den Jahren nach der Kreisreform eine starke Personalsteigerung erfahren haben, jedoch mit der Gebietsreform - was die Personalentwicklung betrifft - in keinem unmittelbaren Zusammenhang standen, beispielsweise die Kreiskrankenhäuser.[1] Man kommt so zum Begriff der "Kernverwaltung", der jedoch unterschiedlich definiert wird.[2]
Nach Angaben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern[3] stieg der Personalstand in der Zeit vom 2.10.1972 bis zum 30.6.1980 in der Kernverwaltung der Landkreis o h n e den staatlichen Bereich von 8.673 auf 9.687 - das sind 11,7 % - , m i t dem staatlichen Bereich von 12.630 auf 13.428 - das sind 6,3 % - an.[4]
Der Landkreisverband Bayern nennt für die Zeit zwischen 1.7.1972 und 1.7.1982 eine Zunahme im Personalstand der Kernverwaltungen der Landkreise m i t staatlichem Bereich von 18.797 auf 20.516, also eine Zunahme um 1.719 Beschäftigte oder 9,1 %.[5] Der Übernahme neuer Aufgaben wird dabei die Beschäftigung von 1.843 Personen zugerechnet[6], so daß sich nach Berücksichtigung des Beschäftigungseffektes durch neue Aufgaben - hauptsächlich also durch die Funktionalreform und die Übernahme von Aufgaben von Großen Kreisstädten - sogar eine Netto-Abnahme im Personalstand von 124 vollbeschäftigten Personen ergibt.
Diese Sichtweise ist legitim, ja sogar erforderlich, da zum einen die Kreisreform im engen Zusammenhang mit der Funktionalreform gesehen werden muß[7] und es sich zum anderen bei der Übernahme von Aufgaben von Großen

---

1) Vgl. Frey, F.X. (Die bayerischen Landkreise, 1982), S. 4 sowie Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/153, S. 2.

2) Vgl. Pletzer, U., a.a.O., S. 286, Fußnote 3; Landkreisverband Bayern (Fragen zur Gebietsreform, 1982); Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/153 sowie Gespräch Schmaus, StMI, 22.5.1984.

3) Vgl. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/153.

4) Der staatliche Bereich nahm in diesem Zeitraum von 3.957 auf 3.741 Beschäftigte ab; vgl. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/153.

5) Vgl. Landkreisverband Bayern (Fragen zur Gebietsreform, 1982).

6) Vgl. ebenda.

7) Vgl. S. 29 d. A.

Kreisstädten nur um Verschiebungen innerhalb des kommunalen Bereichs handelt.
Stellt man die Angaben zur Personalstandsmehrung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und des Landkreisverbandes - 6,3 % bis 1980 und 9,1 % bis 1982, jeweils ohne Eliminierung der aufgabenzuwachsbedingten Beschäftigung - gegenüber, kann man durchaus von etwa übereinstimmenden Angaben sprechen. Verglichen mit den Personalsteigerungen bei der Gemeindegebietsreform[1] muß bereits diese Steigerung als gering eingeschätzt werden. Zieht man die Personalbindung durch den Aufgabenzuwachs nach den Angaben des Landkreisverbandes in Betracht[2], ist der Schluß berechtigt, daß die Kreisreform personalstandsneutral geblieben ist. Allerdings muß auch gesehen werden, daß im Zuge der Funktionalreform Aufgaben von den Landkreisen auf die Gemeinden delegiert wurden, die jedoch zahlenmäßig vergleichsweise geringer waren.[3] Über die damit verbundenen personellen Be- und Entlastungen liegen keine Zahlenangaben vor.

Den Personalkosten der Kreisreform im weiteren Sinn sind Trennungsgelder zuzurechnen, die bei der Gebietsreform auch trotz fehlender Umzugsbereitschaft eines Betroffenen bezahlt werden konnten, obwohl grundsätzlich die Umzugsbereitschaft gegeben sein muß.[4] Eine als Trennungsgeld zustehende Entschädigung sollte dabei "insoweit gewährt werden, als sie die Aufwendungen übersteigt, die dem Beamten für Fahrten zwischen seiner Wohnung und der früheren Dienststelle entstehen würden"[5]. Diese Trennungsgelder wurden nirgendwo unter dem Kriterium "Gebietsreform" erfaßt. Jedoch werden die gebietsreforminduzierten Trennungsgelder die betroffenen Landkreise etwa 25 Jahre belasten.[6]

1) Vgl. S. 167 ff.

2) Das StMI hat dies nicht berücksichtigt, sondern lediglich auf eine "Mehrung der Aufgaben und Verkürzung der Arbeitszeit" verwiesen; vgl. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/153, S. 2.

3) Vgl. Tabelle 11, S. 247 d. A.

4) Vgl. Gesprach Jung, StMI, 22.5.1984; § 8 der FMBek. vom 24.3.1977, veröff. in: Bayer. Staatsanzeiger Nr. 15, 15.4.1977, S. 5 sowie Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/2531, S. 1 f., Antworten Ziff. 3 und 4.

5) Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/2531, S. 2, Antworten Ziff. 4.

6) Vgl. Gesprach Jung, StMI, 22.5.1984; das Trennungsgeld errechnet sich p.a. auf der Basis einer Monatsfahrkarte 2. Klasse Bundesbahn, multipliziert mit 11 Monaten.

c) Folgewirkungen der Gemeindegebietsreform auf Personalstand und Personalkosten[1)]

Die Entwicklungen bei den Personalausgaben sowie im Personalstand sind den Tabellen 4 und 5 zu entnehmen.

Jahr	Personalausgaben			Vollbeschäftigtes Personal		
	in DM je Einwohner[a)]	Veränderung absolut (in DM)	Veränderung in %	Anzahl[b)]	Veränderung absolut	Veränderung in %
1969				24.570		
1970				25.040	470	1,91
1971				25.839	799	3,19
1972				30.762	8.923[e)]	34,53
1973				34.985	223	0,64
1974	155,76			35.682	697	1,99
1975	174,38	18,62	11,95	35.888	06	0,58
1976	190,54	16,16	9,27	36.749	861	2,40
1977	209,95	19,41	10,19	35.855	- 894	- 2,32
1978	206,22[c)]/183,55[d)]	-3,73	- 1,78	36.413	518	1,44
1979	206,94[d)]	23,39	12,74	39.637	3.224	8,85
1980	229,87	22,93	11,08	41.075	1.438	3,63
1981	244,52	14,65	6,37	42.059	984	2,40
1982	250,76	6,24	2,55	41.773	- 286	- 0,68
1983	264,08	13,32	5,31			
gesamt[f)]	1974-82	95,00	60,99	1969-82[f)]	17.203	70.00
	1974-83	108,30	69,53	1972-82	7.011	20,17
				1974-8.	6.091	17,07

Tabelle 4: Entwicklung bei den Personalausgaben und im Personalstand kreisangehöriger Gemeinden

a) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Viertel)Jahres-Statistik, 1984), Personalausgaben, Hauptgruppe 4.

b) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Bayern-Daten, 1984), S. 110 f.

c) Ab 1978 ohne Verwaltungsgemeinschaften

d) Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischer Buchung

e) Der starke Sprung ist durch die Reform der kreisfreien Städte im Rahmen der Kreisreform bedingt. Dabei wurden 23 vormals kreisfreie Städte "rückgekreist". Sie erhöhten dadurch den Personalstand bei den kreisangehörigen Gemeinden.

f) Nur bedingt aussagekräftig, da in der Gesamtzahl der Abgang zu den Verwaltungsgemeinschaften nicht berücksichtigt worden ist

g) Wenig aussagekräftig, da hier der Zugang i.R.d. Reform der kreisfreien Städte enthalten ist (Zunahme 1971/1972 = 34,53 %).

---

1) Ein diesbezügliches Auskunftsersuchen des VRKA, welches die Auswirkungen der "Gemeindegebietsreform auf den Personalstand und auf die Verwaltungskosten der Gemeinden" klären sollte (vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/12522), wurde nie befolgt.

Gemeinde mit ..... bis .... Einwohner / Jahr	1.000 - 2.000			10.000 - 20.000		
	in DM/E.[a]	Veränderung in DM	Veränderung in %	in DM/E.[a]	Veränderung in DM	Veränderung in %
1974	82,02			273,59		
1975	92,55	10,53	12,84	293,63	20,04	7,32
1976	100,49	7,94	8,58	326,71	33,08	11,27
1977	114,88	14,39	14,3	366,5	39,80	12,18
1978	93,26[b]	- 21,62	18,82	318,63[c]	- 47,87	- 13,06
1979	93,53	0,27	0,29	304,47	- 14,16	- 4,44
1980	106,57	13,04	13,94	324,62	20,15	6,62
1981	113,38	6,81	6,36	344,42	19,80	6,10
1982	119,32	5,94	5,24	343,16	- 1,26	- 0,36
1983	128,68	9,36	7,84	366,53	23,38	6,98
	330,43	[illegible]	70,75	1330,43	41,91	12,91

Tabelle 5: Entwicklung bei den Personalausgaben in kreisangehörigen Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen

a) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Bayern-Daten, 1983), S. 110 f.

b) Ab 1978 ohne Verwaltungsgemeinschaften

c) Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischer Buchung

Augenfällig ist zunächst die fortlaufende Zunahme sowohl bei den Personalausgaben als auch im Personalstand. Auffällig ist dabei insbesondere die wesentlich stärkere Zunahme der Personalausgaben als des Personalstandes. Für das Intervall 1974 bis 1982[1)] ergibt sich bei den Personal-

1) Dieses Intervall wird gewählt, weil bei den Personalausgaben vor 1974 und im Personalstand nach 1982 keine Daten verfügbar sind und man dadurch ein kongruentes Intervall hat; vor allem jedoch ist damit die durch die Reform der kreisfreien Städte bedingte Zunahme des Personalstandes bei den kreisangehörigen Gemeinden ausgeklammert.

ausgaben eine Zunahme von 61 %, im Personalstand von nur 17 %. Dies kann zumindest teilweise damit erklärt werden, daß darin noch Kosten enthalten sind, die vor der Gemeindegebietsreform nicht als Folgen dieser Reform ins Auge gefaßt wurden, als von Einsparungen im personellen Bereich die Rede war, wie Überbrückungshilfen[1], Kosten für zusätzliche Ausbildung, Ehrensolde, aber auch die Steigerungen in den Vergütungen. Insbesondere dürfte sich hier aber der zusätzliche Bedarf an Verwaltungspersonal aus dem gehobenen Dienst oder mit gleichwertiger Befähigung auswirken[2], sowohl durch Höherqualifizierung bereits vorhandenen Personals[3] aus dem mittleren Dienst bzw. gleichwertiger Befähigung als auch - und insbesondere - durch Neueinstellungen in den gehobenen Dienst. Von den genannten Einflußfaktoren wirken sich jedoch nur Neueinstellungen - genauer gesagt: die Netto-Personalstandsmehrung - auf den Personalstand aus; Dieser ist dadurch ein zuverlässigerer Indikator zur Beurteilung der Personalentwicklung infolge der Gebietsreform als die Personalausgaben. Nach vorliegenden Erkenntnissen richtete sich der zusätzliche Bedarf vor allem auf Beamte des gehobenen Dienstes und entsprechender Qualifikationen.[4]

Auffällig ist die scheinbare Dämpfung der Zunahmen bzw. der scheinbare Rückgang von Personalausgaben und im Personalstand in den Jahren 1977 und 1978. Dies ist damit zu erklären, daß bei der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften die Mitgliedsgemeinden Verwaltungspersonal an die Verwaltungsgemeinschaften abgaben[5]. Es wäre jedoch falsch, allein daraus eine personelle Entlastung der Gemeinden herauszulesen, da eine Verwaltungsgemeinschaft ihrerseits ihren Finanzbedarf über eine Umlage der Mitgliedsgemeinden decken muß.[6]

---

1) Vgl. S. 125 d. A.

2) Vgl. S. 162 d. A.

3) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1591, S. 2, Antworten Ziff. 3.

4) Vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/6192, Antworten Ziff. 2.

5) Vgl. StMI (Die Verwaltungsgemeinschaft, 1980), S. 74 f.

6) Vgl. Art. 10, Abs. 1 1. StärkG.

Eine teilweise Umkehrung dieses Vorgangs spiegelt sich in der vergleichsweise starken Erhöhung der Personalausgaben um 13 % bei Gemeinden zwischen 1.000 und 2.000 Einwohnern.[1] Die Gemeinden, die im Jahr 1979 im Zuge der "Nachkorrektur" wieder aus Verwaltungsgemeinschaften entlassen wurden, schlugen damit personell wieder bei den Einheitsgemeinden zu Buche. Hinzu kommt aber auch ein personalsteigernder Effekt dadurch, daß bisherige Mitgliedsgemeinden, die im Zuge der "Nachkorrektur" wieder Einheitsgemeinden wurden, unter Umständen zusätzliches ausreichend qualifiziertes Personal beschäftigen mußten, wenn das bisherige aus der Verwaltungsgemeinschaft nicht mehr zur Verfügung stand.

Besondere Kostenfaktoren bei der Gemeindegebietsreform

Als besondere Kostenfaktoren bei der Gemeindegebietsreform[2] sind Kosten für laufende zusätzliche Ausbildung, Versorgungen und Ehrensolde sowie Kosten für zusätzliche Mandatsträger zu nennen.

- Kosten für laufende zusätzliche Ausbildung
  War bei den Kosten zur Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform von Kosten für die Bereitstellung ausreichend qualifizierten Personals als "Starthilfe" des Bayerischen Staatsministeriums des Innern für die Gemeindegebietsreform die Rede[3], so sind an dieser Stelle der systematischen Vollständigkeit wegen Kosten für laufende zusätzliche Ausbildung zu nennen. Sie ergeben sich dadurch, daß auf lange Sicht die Gemeinden selbst durch entsprechend erhöhte Ausbildungsanstrengungen das erforderliche, im Vergleich zur Zeit vor der Gemeindegebietsreform höher qualifizierte Personal bereitstellen müssen.

- Versorgungen und Ehrensolde
  Die Gewährung von Ehrensold und Versorgungen hängen im wesentlichen davon ab, ob bezugsberechtigte kommunale Wahlbeamte ehren- oder

1) Vgl. Tab. 5.

2) Diese sind - soweit im folgenden nicht anders vermerkt - bereits in den statistischen Personalkosten enthalten, vgl. S. 163 d. A.

3) Vgl. S. 123 d. A.

hauptamtlich tätig waren. So weist das Vorblatt zum Entwurf des 2. Stärkungsgesetzes auf die unmittelbaren Kostenfolgen hin, die "sich im kommunalen Bereich an die Verbesserungen der versorgungsrechtlichen Stellung der kommunalen Wahlbeamten"[1] knüpfen. Von den 74 durch die Gebietsreform aus dem Amt geschiedenen ehemaligen berufsmäßigen 1. Bürgermeistern sind 60 Versorgungsempfänger, von denen die Hälfte weniger als DM 2.500 monatliche Versorgungsbezüge erhält, 25 zwischen DM 2.500 und DM 3.500,der Rest darüber.[2] Bei 14 von den 60 Versorgungsempfängern ruhen die Versorgungen ganz oder teilweise[3], da diese weiter im öffentlichen Dienst tätig sind bzw. waren.[4] Die Versorgungen sind von der Kommune zu bestreiten, jedoch werden 90 % davon vom Bayerischen Versorgungsverband ersetzt[5], wodurch die verbleibende Belastung von 10 % für die Kommunen von geringfügiger Bedeutung sein dürfte. Dies gerade deshalb, weil es sich bei den hierdurch betroffenen Gemeinden um größere Gemeinden bzw. Städte handeln dürfte, wenn diese solche Gemeinden eingemeindet haben, die bereits einen hauptamtlichen Bürgermeister hatten, was von der Bayerischen Gemeindeordnung her grundsätzlich erst ab 5.000 Einwohner vorgesehen ist.[6]

Von den 4.352 durch die Gemeindegebietsreform aus ihrem Amt geschiedenen ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeistern sind 1.728 Ehrensoldempfänger.[7] Bei 1.233 hiervon - das sind 71 % - beträgt der Ehrensold nicht über DM 250 [8], darüber hinaus darf auch in den restlichen Fällen der Ehrensold eine Höhe von DM 913,02 monatlich nicht

---

1) Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1007, Vorblatt.

2) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/2608, Antworten Ziff. 1; Die Angaben über die Höhe der Versorgungen können nur zum Zeitpunkt der Landtagsdrucksache 18.10.1979 gelten.

3) Dies gilt zum Zeitpunkt 18.10.1979.

4) Vgl. vorletzte Fußnote.

5) Vgl. Bayer. Versicherungskammer, Bayer. Versorgungsverband, a.a.O., § 25 Abs. 1.

6) Vgl. Art. 34 Abs. 1 und 2 BayGO.

7) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/2608, Antworten Ziff. 4.1, S. 2.

8) Vgl. ebenda, Betragsangabe per 18.10.1979.

übersteigen[1]. Zwar gelten grundsätzlich die Bestimmungen über den Ehrensold auch für ehemalige berufsmäßige 1. Bürgermeister, jedoch nur, wenn diese keinen Versorgungsanspruch haben.[2] Da von den 74 durch die Gebietsreform aus ihrem Amt geschiedenen ehemaligen berufsmäßigen Bürgermeistern 60 einen Versorgungsanspruch haben[3], kann ein eventueller Ehrensold bei den restlichen 14 vernachlässigt werden.

Die Ehrensolde müssen von den Gemeinden bestritten werden. Angesichts der Höhe der bezahlten Ehrensolde kann davon ausgegangen werden, daß diese keine merkliche Belastung für eine Gemeinde darstellen, selbst wenn es infolge Zusammenlegung oder Eingemeindung mehrerer Gemeinden mehrere Ehrensoldempfänger innerhalb einer Gemeinde geben sollte. Beurteilt man Versorgungen und Ehrensolde hinsichtlich ihrer langfristigen Wirksamkeit, so ist zu sagen, daß durch den biologischen Prozeß das durch die Gebietsreform entstandene Polster ohnehin langsam wieder abgebaut wird, selbst wenn zunächst noch Zahlungen an Hinterbliebene erfolgen.[4]. Der Kostenfaktor Versorgungen und Ehrensolde baut sich also langfristig nach und nach ab.

- Kosten für zusätzliche Mandatsträger

  Die Kosten für zusätzliche Mandatsträger[5] sollen lediglich der

---

1) Vgl. Gruber, H./Kuhn, H./Natzer, H. (Der kommunale Mandatsträger, 1984), S. 99.

2) Vgl. ebenda, S. 139.

3) Vgl. oben S. 171 d. A.

4) Vgl. Gruber, H./Kuhn, H./Natzer, H., a.a.O., S. 100 und S. 139 ff.

5) Damit sind die Kosten für die Entschädigungen für ehrenamtlich tätige Gemeinderäte nach Art. 20 a Abs. 1 BayGO und Kreisräte nach Art. 14 a Abs. 1 LkrO gemeint; wie Tab. 6 auf S. 211 d. A. zu entnehmen ist, stieg durch die Gemeindegebietsreform die Zahl der hauptamtlichen 1. und Oberbürgermeister im kreisangehörigen Bereich stark an. Dieses Ansteigen braucht hier jedoch nicht berücksichtigt zu werden: Es handelt sich nicht um zusätzliche Mandate schlechthin, sondern nur um zusätzliche Mandate im hauptamtlichen Bereich, die aus dem ehrenamtlichen Bereich quasi übergewechselt sind. Die zusätzlichen hauptamtlichen Mandate haben sich bereits in der Personalstands- und Personalausgabenstatistik niedergeschlagen.

systematischen Vollständigkeit halber angesprochen werden.[1] Die Zahl kommunaler Mandatsträger ist im Zuge der Gebietsreform so stark gesunken[2], daß mit Sicherheit auch die Gesamtkosten für kommunale Mandatsträger gesunken sind. Jedoch sind Einzelfälle denkbar, in denen durch Überschreiten der in der Gemeindeordnung bzw. Landkreisordnung für die Größe der Gemeinde- bzw. Kreisräte festgelegten Einwohnerschwellenwerte[3] infolge von Umgliederungsmaßnahmen in der neuen Gebietskörperschaft das Kollegialorgan eine größere Zahl von Mandaten zählt, als die aufnehmende Körperschaft bzw. jede einzelne an der jeweiligen Umgliederung beteiligten Körperschaft vorher. Hierbei handelt es sich jedoch nur um eine scheinbare Zunahme; denn die Mandatszahl einer neu gebildeten Körperschaft ist mit Sicherheit niedriger als die Summe der Mandate der ursprünglichen umgegliederten Körperschaften, da die Mandatszahlen im Verhältnis zu Einwohnerzahlen sowohl in der Gemeindeordnung als auch in der Landkreisordnung degressiv gestaltet sind[4]. Kosten für zusätzliche Mandatsträger können also außer acht bleiben.

An dieser Stelle muß auch auf die grundsätzliche Möglichkeit vorwegnahmebedingter Kosten im personellen Bereich[5] hingewiesen werden. Es handelt sich dabei um Kosten, die dadurch entstehen, daß umzugliedernde, vor allem aufzulösende oder einzugemeindende Gemeinden kurz "vor dem Zusammenschluß noch sachlich nicht gebotene Einstellungen, Anstellungen und Beförderungen (Höhergruppierungen)"[6] vornahmen. Da das Bayerische Staatsministerium des Innern Kommunen und Regierungen ersuchte, alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um dies zu verhindern[7] und dies auch in einschlägigen Expertengesprächen nicht problematisiert wurde, können solche Kosten vernachlässigt werden.

---

1) Auf einen korrespondierenden Gliederungspunkt zu Teil B 4.1.4, Einsparungen durch verminderte Zahl kommunaler Mandate, S. 240 f. d. A., wird verzichtet.

2) Vgl. Bayer. Statistisches Landesamt (Kommunalwahlen, 1978), S. 13.

3) Vgl. Art. 31, Abs. 2 BayGO und Art. 24, Abs. 2 LkrO.

4) Vgl. ebenda.

5) Entsprechend den vorwegnahmebedingten Kosten im sächlichen Bereich; vgl. S. 179 ff. d. A.

6) StMI - MABl 1977 S. 35.

7) Vgl. ebenda.

d) Personalentwicklung und Funktionalreform

Grundsätzlich ist die Erwartung berechtigt, daß im Zuge der Funktionalreform mit der Delegation von Aufgaben von übergeordneten Behörden auf untere, dementsprechend auch Personal für diejenige Stufe frei wird, auf die delegiert wird, schließlich auch für die Gemeinden.[1] Diese Annahme ist berechtigt, weil mit der Verlagerung von Aufgaben von höherer Verwaltungsstelle auf eine niedrigere an der höheren eine Überkapazität entstehen müßte, sofern dort nicht neue Aufgaben angesiedelt werden. Die so frei gewordenen personellen Kapazitäten müssen sich auf neue Aufgaben umwidmen lassen[2], sei es durch Übernahme neuer Aufgaben in derselben Behörde - wenn z.B. frei gewordene personelle Kapazitäten in den Landratsämtern Aufgaben von den Regierungen übernehmen -, sei es durch Überwechseln in eine andere Behörde - z.B. von einer Regierung zu einer Gemeinde.[3] Was die Entstehung solcher Überkapazitäten bzw. die Entbehrlichkeit solcher Stellen infolge der Gemeindegebietsreform bei staatlichen Behörden betrifft, hat dies der Staatsminister des Innern jedoch schon zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt verneint[4] und für den Fall von Zuständigkeitsverlagerungen als zum damaligen Zeitpunkt unmöglich bezeichnet[5].

Aufgrund der bisher gewonnenen Erkenntnisse läßt sich folgendes vermuten: Zwar wurde weiter oben[6] die Kreisreform als solche unter Berücksichtigung der aufgabenzuwachsbedingten Personalstandsmehrung als personalstandsneutral hingestellt. Geht man aber nach vorstehenden Überlegungen davon aus, daß durch Zuständigkeitsverlagerungen von der Kreis- auf die Gemeindeebene bei den Kreisen personelle Kapazitäten für die neuen Aufgaben freigeworden sein müssen, so muß aufgrund der eingetretenen Personalstandszunahmen die Funktionalreform-Neutralität jedoch

---

1) Vgl. Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 48.

2) Vgl. Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 114.

3) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1591, S. 2, Antworten Ziff. 2.1.

4) Vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/6192, S. 2, Antworten Ziff. 3.

5) Vgl. ebenda.

6) Vgl. S. 166 d. A.

als fraglich gelten. Was die Personalstandszunahmen bei den Gemeinden betrifft, ist die Vermutung berechtigt, daß diese zumindest zu einem Teil Zuständigkeitsverlagerungen auf die Gemeinden zuzurechnen sind.

e) Zielerreichung

Die Beurteilung der Zielerreichung im allgemeinen ist zwar einer späteren Betrachtung vorbehalten.[1] Da jedoch gerade die Entwicklung im Personalbereich infolge der Gebietsreform häufig Gegenstand der öffentlichen Diskussion war und eine herausgelöste Zielerreichungsbeurteilung für die Entwicklung im Personalbereich möglich ist, soll diese vorgezogen werden.

Was die Zielerreichung im Bereich der Personalkosten anlangt, sind Kreis- und Gemeindegebietsreform unterschiedlich zu werten.

Von der K r e i s r e f o r m erwartete der Staatsminister des Innern, sie werde "nach einer örtlich unterschiedlichen, gleichwohl aber längeren Anpassungszeit zu erheblichen personellen Einsparungen führen"[2], die mit etwa 2.500 vollbeschäftigten Bediensteten beziffert wurden[3]. Der Gesetzgeber erwartete "nach Abzug der durch die Reform veranlaßten Ausgaben Einsparungen von jährlich etwa 40 Mio DM"[4] bei den Personalkosten. Nachdem die Kreisreform nur unter Berücksichtigung des Aufgabenzuwachses bedingt als personalstandsneutral gesehen werden kann, muß dieses Ziel als nicht erreicht angesehen werden.

Die Erwartungen bezüglich einer günstigeren Entwicklung bei den Personalkosten durch die G e m e i n d e g e b i e t s r e f o r m [5] wurden schon vor ihrem Abschluß vom Bayerischen Staatsminister des Innern relativiert.[6] Aus der Entwicklung der Personalausgaben zwischen 1974 und 1983 ist nur bedingt eine Tendenz herauszulesen, da die Werte

---

1) Vgl. S. 280 ff. d. A.

2) Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1591, S. 1.

3) Vgl. ebenda, S. 2, Antworten Ziff. 2.1.

4) StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.

5) Vgl. S. 49 d. A.

6) Vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/6192, S. 1, Antworten Ziff. 1.

sprunghaften Veränderungen unterliegen[1]. Jedoch scheint es sich abzuzeichnen, daß die Entwicklung ab dem Jahr 1980 einen günstigeren Verlauf nimmt als in den Jahren zuvor. Stellt man zusätzliche Aufgaben bei den Kommunen durch die Funktionalreform in Rechnung[2], so kann auf mittlere und lange Sicht bedingt von der Erreichung der ursprünglich schon vorsichtig formulierten Ziele[3] gesprochen werden.
In Übersicht 14 sind die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchungen dieses Kapitels zusammengefaßt. Die wesentlichste Aussage ist die erhebliche Zunahme im Personalstand und der Personalkosten durch die Gemeindegebietsreform, die wiederum durch erhöhte Qualifikationsanforderungen in Gemeindeverwaltungen und durch die Funktionalreform bedingt wurden. Ein nicht geringer Teil dieser Personalstands- und Personalkostenmehrung ist sicher der "echten" Freiwilligkeitsphase zuzurechnen, da gerade in ihr plausiblerweise vor allem kleine und Kleinstgemeinden umgegliedert wurden[4]. Dies ist auch durch empirische Untersuchungen belegt.[5]

Kosteneffekt / Reformphase	Personalstandsmehrung	Personalkostensteigerung
Kreisreform	geringfügig, i.w. durch Übernahme neuer Aufgaben	geringfügig, i.w. durch Personalstandsmehrung, marginal durch Trennungsgelder
G G R	erheblich	erheblich; teilweise durch -Ehrensolde und Versorgungen -erhöhte Anforderungen an Qualität und Quantität von Verwaltungspersonal

Übersicht 14: Einschätzung von Personalfolgekosten und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

1) Vgl. Tabelle 4.

2) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 15; vgl. auch Tab. 11, S. 247 d. A.

3) Vgl. S. 49 d. A.

4) Vgl. S. 161 d. A.; vgl. auch Bocklet, R., a.a.O., S. 85.

5) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 3; Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 90.

Indessen kann aber n i c h t gefolgert werden, dieser Teil der Personalstands- und Personalkostenmehrungen sei spezifisch durch die "echte" Freiwilligkeitsphase verursacht worden. Denn diese Kosten wären auch eingetreten, wenn dieselben Umgliederungsmaßnahmen "zwangs"-freiwillig oder zwangsweise durchgeführt worden wären.

3.1.2 Im sächlichen Bereich

Die Folgekosten, die durch die Kreis- und Gemeindegebietsreform im sächlichen Bereich der Kommunalverwaltungen verursacht wurden, lassen sich je nach ihrer Verursachung in folgende vier Bereiche aufgliedern:

a) D u r c h f ü h r u n g s b e d i n g t e Folgekosten; das sind laufende Kosten infolge solcher Investitionen, die i.R.d. Durchführung der Gebietsreform erforderlich geworden sind.

b) V o r w e g n a h m e b e d i n g t e Kosten; das sind Kosten für solche Investitionen, die von Kommunen im Vorfeld von Umgliederungsmaßnahmen, jedoch im Hinblick auf diese noch getätigt wurden sowie laufende Kosten für solche Investitionen.

c) A n r e i z b e d i n g t e Kosten; das sind Kosten für solche Investitionen, die zum einen durch die vom Staat gegebenen finanziellen Anreize[1)], zum anderen durch Vereinbarungen bzw. Zusagen an umzugliedernde Gemeinden in Gebietsänderungsverträgen ursächlich ausgelöst wurden, die ohne diese Anreize jedoch unterblieben wären, sowie laufende Kosten für solche Investitionen.

d) Kosten durch frei gewordene Bauten und Einrichtungen.

Sofern es sich bei den laufenden Folgeausgaben sächlicher Investitionen um Personalausgaben handelt[2)], sind diese bereits bei den Personalfolgekosten berücksichtigt.[3)]

---

1) Vgl. S. 126 ff. d. A.

2) Vgl. Geißler, H. (Problematik, 1982), S. 11.

3) Vgl. S. 161 ff. d. A.

a) Durchführungsbedingte Folgekosten

Im Teil B, Abschnitt 2.4 der Arbeit wurden die Kosten für Baumaßnahmen behandelt, welche mit der Durchführung der Kreis- und Gemeindegebietsreform erforderlich geworden waren. Durchführungsbedingte Folgekosten sind somit alle laufenden Kosten, welche die oben bereits behandelten nach sich ziehen. Es sind mithin "jene Folgeausgaben .. , mit denen die Einsatzgüter zu bezahlen sind, die für die Nutzung der geschaffenen sächlichen Kapazitäten benötigt werden"[1) 2)].

Die Ermittlung durchführungsbedingter Folgekosten ist im Rahmen einer Totalanalyse nicht möglich. Zwar liegen im statistischen Bereich Totalwerte über laufende Kosten baulicher Investitionen vor, jedoch nicht spezifiziert nach Gesichtspunkten der Gebietsreform.[3)] Auch liegen im Bereich der Exekutive keine Zahlen vor, teilweise deshalb, weil laufende Kosten vom Staat nicht gefördert werden.[4)]

Qualitative Aussagen bezüglich der Gemeindegebietsreform sind allerdings Erfahrungsberichten aus der "echten" Freiwilligkeitsphase zu entnehmen. Danach kam es - um so mehr, je kleiner umgegliederte Gemeinden waren - zu besonders spürbaren Kosten für die Neuanschaffung von Büroeinrichtungen und Büromaschinen, zu höheren laufenden Kosten für Heizung, Beleuchtung und Reinigung usw.[5)] Die Ermittlung durchführungsbedingter Folgekosten kann deshalb nur im Rahmen von Partialanalysen erfolgen. I.R.d. Totalanalyse muß es bei der Beschreibung der Kostenart als solcher bleiben, was unbefriedigend sein mag.

In der Frage der anteiligen Belastung der einzelnen Reformphasen mit durchführungsbedingten Folgekosten kann davon ausgegangen werden, daß sie sich im selben Verhältnis aufteilen wie die durch die Gebietsreform-

---

1) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 113.

2) Oettle erläutert vorher, warum in diesem Zusammenhang Folgekosten als Ausgaben bzw. als finanzwirtschaftliche Kategorie aufzufassen sind; vgl. ebenda, S. 112.

3) Vgl. Gespräch Steinberger, Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 22.5.1984.

4) Vgl. Gespräche Frey, StMF, 18.5.1984 sowie Diehl, StMI, 21.5.1984.

5) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 15.

Maßnahmen erforderlich gewordenen Baumaßnahmen; dabei wird angenommen, daß es sich bei den erforderlich gewordenen Baumaßnahmen im wesentlichen um Verwaltungsgebäude handelte und diese im großen und ganzen zu gleichen laufenden Kosten führten bzw. führen.

b) Vorwegnahmebedingte Kosten

Kommunen, denen i.R. d. Gebietsreform Umgliederungsmaßnahmen bevorstanden, von denen sie in ihrem Bestand negativ betroffen wurden, neigten dazu, vor Inkrafttreten der Umgliederungsmaßnahmen, solange sie also noch selbständig waren, noch solche Investitionen zu tätigen, die für sie wünschenswert erschienen, von denen aber nicht erwartet werden konnte, daß sie auch von der neugebildeten Gebietskörperschaft im Bereich der jeweiligen Altgemeinde vorgenommen würden.[1] Gemeint sind solche Investitionen, die ohne eine bevorstehende Umgliederungsmaßnahme im jeweiligen Fall unterblieben wären. Solche Investitionen könnten auch Ausfluß einer Renommierpolitik gewesen sein, um Prestigegewinne für die Altgemeinde zu erzielen, solange die Selbständigkeit noch währte.[2] Erfahrungsberichte über Gemeindezusammenschlüsse aus der "echten" Freiwilligkeitsphase ergaben,"daß die eingegliederten Gemeinden häufig noch kurz vor dem Zusammenschluß überstürzt Vorhaben - teilweise ohne haushaltsmäßige Deckung und gesicherte Finanzierung - begonnen haben"[3]. Ein solches Investitionsverhalten wurde auch anhand ausgewählter Gemeinden Nordrhein-Westfalens[4] und Niedersachsens[5] empirisch nachgewiesen. Dabei wurde festgestellt, daß etwa in den letzten zwei Jahren vor der Neuordnung die Ausgaben der Altgemeinden im Vergleich zu den Vorjahren deutlich anstiegen.[6] Darüber hinaus konnten "mehr oder weniger deut-

---

1) Vgl. StMI - MABl 1977 S. 35; mit dem Begriff "Altgemeinde" ist der Bereich der bisherigen umgegliederten Gemeinde gemeint.

2) Zur Renommierpolitik vgl. Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 120.

3) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 12.

4) Vgl. Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 57.

5) Vgl. Brockmann, G., a.a.O., S. 469 f.

6) Vgl. Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 57.

liche Hinweise darauf ermittelt werden, daß Alt-Gemeinden die bevorstehende Gebietsreform antizipierten, insbesondere, indem sie Ausgaben vorwegnahmen"[1]. Eine derartige Vorwegnahme von Ausgaben wurde in den Altgemeinden von 75 % der durch Zusammenschluß oder durch Eingemeindung gebildeten neuen Gemeinden festgestellt.[2] Als Grund solcher Vorwegnahmen wird die Befürchtung negativ bewerteter Effekte der Neugliederung genannt.[3]

Eine Quantifizierung der Kosten für solche Investitionen sowie für laufende Kosten in deren Folge ist in der Totalanalyse nicht möglich. Diesbezügliche Fakten wurden von seiten der Exekutive nicht festgehalten.[4] Auch habe man aus politischen Gründen die Frage solcher Investitionen nicht verfolgt.[5] Die Problematik solcher Investitionen hat sich allerdings nur bei der Gemeindegebietsreform gestellt, bei der Kreisreform ist sie - wenn überhaupt - geringfügig gewesen.[6] Letzteres ist plausibel, da bei der Kreisreform zum einen von den handelnden Kommunalpolitikern ein höheres Maß an Einsicht in bezug auf möglicherweise unsinnige Investitionen und deren Folgelasten vorhanden war, zum anderen aber, weil die Zahl der Umgliederungsfälle bei der Kreisreform sehr viel kleiner als bei der Gemeindegebietsreform war, so daß ein denkbares Vorwegnahmeverhalten von übergeordneten Behörden leichter aufgedeckt hätte werden können.

Für das Vorwegnahmeverhalten i.R.d. Gemeindegebietsreform ist durchaus auch eine Phasenzurechnung möglich.

Für die Phase der "echten" Freiwilligkeit bestätigen Erfahrungsberichte ein vorwegnahmebedingtes Investitionsverhalten betroffener Gemeinden.[7]

---

1) Brockmann, G., a.a.O., S. 469.

2) Vgl. ebenda, S. 469 f.

3) Vgl. ebenda, S. 469.

4) Vgl. Gespräch Diehl, StMI, 21.5.1984.

5) Vgl. Gespräch Frey, StMF, 18.5.1984.

6) Vgl. ebenda; vgl. auch Gespräche Diehl, StMI, 21.5.1984 sowie Renner, Bayer. Landkreisverband, 1.8.1984.

7) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 12.

Der Phase der "Zwangs"-Freiwilligkeit sind vorweggenommene Investitionen und deren laufende Kosten sogar in starkem Maße zuzurechnen, da gerade in dieser Phase eine "jetzt-erst-recht"- oder "wenn-schon, dann"-Haltung vorwegnahmebedingte Investitionsentscheidungen begünstigte. Obwohl die Investitionen als solche noch von den Alt-Gemeinden getätigt wurden, mußten bzw. müssen sie und ihre laufenden Kosten von den neugebildeten Gemeinden getragen werden.

Einem vorwegnahmebedingtem Investitionsverhalten von Altgemeinden versuchte der Bayerische Landtag durch das Bayerische Staatsministerium des Innern entgegenzuwirken.[1] Danach mußten unter anderem "die von der Neugliederung betroffenen Gemeinden ihre Haushaltsführung bereits im Jahre 1977 aufeinander abstimmen"[2], die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei "gemeindewirtschaftlicher Betätigung auch in Ansehung des künftigen gemeindlichen Zusammenschlusses"[3] befolgt und Genehmigungen für vor diesem Hintergrund nicht vertretbare Vorhaben versagt werden[4].

Für die Zwangsphase kann dagegen ein solches Investitionsverhalten umgekehrt weitgehend ausgeschlossen werden, da die betroffenen Gemeinden in ihrer konsequenten, unnachgiebigen Haltung nicht damit rechneten, umgegliedert zu werden und deshalb vorweggenommene Investitionen wohl weitgehend unterließen. Schließlich hätten sie bei weiterer Selbständigkeit die Folgekosten selbst zu bewältigen gehabt.

c) Anreizbedingte Kosten

Die vom Staat gegebenen finanziellen Anreize für die hier gemeinten Investitionen ergaben sich aus der Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden sowie aus staatlichen Ausgleichsleistungen für Umgliederungen.[5]

---

1) Vgl. StMI - MABl 1977 S. 35 f.

2) Ebenda, S. 35.

3) Ebenda.

4) Vgl. ebenda, S. 36.

5) Vgl. Teil B, Abschnitte 2.2 und 2.3 d. A.; vgl. dazu auch Billinger, J., a.a.O., S. 12.

I.R.d. Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden können sich die Anreize aus Bedarfszuweisungen, Investitionsförderungen sowie den gesetzlichen Leistungen nach Artikel 3 a und 3 b des Finanzausgleichsgesetzes ergeben.

Im Rahmen staatlicher Ausgleichsleistungen für Umgliederungen i.R.d. Kreisreform entstanden Anreize zum einen durch finanzielle Förderungen zum Ausgleich für Zentralitätsverluste; von diesen kommen hier Förderungen strukturverbessernder Vorhaben im Rahmen laufender Programme von Ministerien sowie aus dem Strukturförderungsprogramm der Staatsregierung in Betracht.[1] Zum anderen waren es - aus dem Bereich weiterer Leistungen - Mittel aus dem Sonderfonds für Landkreise.[2] Die weiteren bei staatlichen Ausgleichsleistungen für Umgliederungen angeführten Leistungen - die Dislozierung von Behörden oder Gerichten, die Besitzstandswahrung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes sowie die Möglichkeit der variierten Inanspruchnahme eines Heimfallanspruches des Freistaates Bayern - können als Anreize für Investitionen hier außer Betracht bleiben, da sie keine unmittelbaren finanziellen Förderungen von ehemaligen Kreissitzgemeinden oder Landkreisen bedeuteten.

Auch über den Umfang der durch die genannten Anreize ausgelösten Investitionen und die in deren Folge entstandenen laufenden Kosten lassen sich i.R.d. Totalanalyse keine Quantifizierungen vornehmen. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß die Förderungsmittel den Kommunen teilweise zur freien Verfügung gestellt wurden.[3]

Für eine Partialanalyse könnten sich hierzu allerdings Erkenntnisse aus Gebietsänderungsverträgen i.R.d. Gemeindegebietsreform gewinnen lassen. Darin wurden von den aufnehmenden Gemeinden häufig Verpflichtungen eingegangen, die zwar Anreize für Altgemeinden darstellten, die jedoch schließlich schwer belasteten; daneben wurden Regelungen über die Ver-

1) Vgl. S. 134 ff. d. A.

2) Vgl. S. 138 f. d. A.

3) Z.B. die gesetzlichen Leistungen nach Art. 3 a und 3 b FAG, vgl. Gespräch Frey, StMF, 18.5.1984.

wendung finanzieller Förderungen getroffen.[1] Einschränkend ist hier jedoch auf die unverbindliche Qualität von Gebietsänderungsverträgen hinzuweisen.[2] Allerdings kann gesagt werden, daß die anreizbedingten Kosten, sofern sie Investitionen als solche betraf, die Kommunen nur mit dem nicht staatlicherseits finanzierten Anteil belastete. Die laufenden Kosten der anreizbedingten Investitionen mußten bzw. müssen von den Kommunen jedoch allein getragen werden.
Anreizbedingte Kosten i.R.d. Gemeindegebietsreform können eindeutig der "echten" und der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase zugerechnet werden, da nur in diesen beiden Phasen Förderungen gewährt wurden.

d) Kosten durch frei gewordene Bauten und Einrichtungen
Als Kosten für bisherige Verwaltungs- und möglicherweise auch andere kommunale Gebäude, die infolge der Gebietsreform frei wurden, können im wesentlichen Unterhaltskosten angesehen werden, denen kein Nutzen gegenübersteht. Sie können jedoch offensichtlich als geringfügig und infolgedessen als vernachlässigbar angesehen werden[3]: So steht von den i.R.d. Kreisreform an den Staat zurückübereigneten Amtsgebäuden nur ein einziges leer.[4] Soweit Räumlichkeiten bis zu den Gebietsreform-Maßnahmen durch Landkreise und Gemeinden angemietet waren, konnte man sich ohnehin von ihnen trennen.[5] Gerade im gemeindlichen Bereich wurden aber freigewordene Räume nach der Gebietsreform für andere gemeindliche Zwecke im weiteren Sinn genutzt, etwa für Schulen oder Vereine.[6]
Die nachfolgende Übersicht faßt die Folgekosten im sächlichen Bereich der Kommunen als Gebietskörperschaften zusammen.

---

1) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 12 und 23; vgl. auch als Beispiel den Gebietsänderungsvertrag zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut, Dok. 4, hier: Punkt 4, Verwendung von Förderungsmitteln sowie z.B. die Punkte 14, 15 und 16 als Verpflichtungen zu sächlichen Investitionen.

2) Vgl. S. 98 f. d. A.

3) Vgl. Gespräch Frey, StMF, 18.5.1984.

4) Vgl. Dok. 5.

5) Vgl. Gespräch Rödl, StMI, 18.5.1984.

6) Vgl. ebenda.

Kosten-effekt / verurs. Reformph.		durchführungsbedingte Folgekosten	vorwegnahmebedingte Kosten	anreizbedingte Kosten
Kreisreform		je nach erforderlich gewordenen Baumaßnahmen	geringfügig (von n e u gebildeten Landkreisen zu tragen	Investitionen (teils vom Staat zu tragen); laufende Kosten
G G R	"echte" Freiwilligkeitsphase		Überwiegender Anteil vorwegnahmebedingter Kosten (von n e u gebildeten Gemeinden zu tragen	Investitionen (teils vom Staat zu tragen); laufende Kosten
	"Zwangs"--Freiwilligkeitsphase			
	Zwangsphase		zu vernachlässigen	-

Übersicht 15: Einschätzung von Folgekosten im sächlichen Bereich der Kommunen als Gebietskörperschaften und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

3.1.3 Finanzwirtschaftliche Folgen

Finanzwirtschaftliche Folgen müssen auf der Kostenseite insofern gewärtigt werden, als zum einen leistungswirtschaftliche Folgekosten der Gebietsreform-Maßnahmen, zum anderen rein finanzwirtschaftliche Folgekosten geeignet waren, den finanziellen Handlungsspielraum neugebildeter Kommunen nach Gebietsreform-Maßnahmen zu verringern.

Leistungswirtschaftliche Folgekosten

Bei leistungswirtschaftlichen Folgekosten geht es zum einen - dies soll hier, analog zu oben[1], nochmals betont werden - um nicht-werbende Investitionen, da "sie allein .. als 'Folgekosten' zu Lasten des künftigen finanziellen Handlungsspielraumes eines Gemeinwesens"[2] gehen; zum anderen, um nicht-werbende Folgeausgaben[3], die "unter sonst gleichen

1) Vgl. S. 160 d. A.

2) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 111.

3) Zum synonymen Gebrauch der Begriffe "Folgekosten" und "Folgeausgaben" in diesem Zusammenhang vgl. Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 112.

Bedingungen, insbesondere bei gleichbleibender Finanzkraft die finanzpolitischen Spielräume der von ihnen betroffenen kommenden Geschäfts- bzw. Haushaltsperioden"[1] verringern.

Finanzwirtschaftliche Folgekosten sind in diesem Zusammenhang im Kapitalnutzungsaufwand, vor allem Zinsen, Tilgungsausgaben und Zuführungen zu Investitionsrücklagen zu erblicken, welche jeweils laufend, wiederholt oder nur einmalig auftreten können.[2]

Aus dem Bereich leistungswirtschaftlicher Folgekosten können sich finanzwirtschaftliche Folgen aus durchführungsbedingten, vorwegnahmebedingten und anreizbedingten Folgekosten ergeben.

Aus d u r c h f ü h r u n g s b e d i n g t e n F o l g e k o s t e n ergeben sich sowohl bei der Kreis- als auch bei der Gemeindegebietsreform insofern finanzwirtschaftliche Folgen, als dabei grundsätzlich nicht-werbende Investitionen (Verwaltungsgebäude) zu gewärtigen sind und diese nur geringe Leistungsentgelte nach sich ziehen.[3] Gerade für gemeindliche Rathäuser wurden erhebliche Folgelasten ermittelt.[4]

Daneben sind bei der Kreisreform finanzwirtschaftliche Folgen von einer besonderen Art durchführungsbedingter Folgekosten zu sehen. Mit der Durchführung der Reform der Landkreise und kreisfreien Städte waren nämlich folgende Vorgänge verbunden:

a) die Verpflichtung von Landkreisen zur Übernahme vormals kreisfreier, in ihrem jeweiligen Gebiet liegender Städte. Diese Übernahmeverpflichtungen belasteten die neuen Landkreise.[5]

b) Steuerstarke Stadtrandgemeinden wurden in kreisfrei gebliebene Städte eingegliedert; dadurch wurden die verbleibenden Landkreise belastet, weil ihnen diese steuerstarken Gemeinden nunmehr fehlten.[6]

---

1) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 114.

2) Vgl. ebenda, S. 113.

3) Vgl. Lenk, R./Lang, E. (Herstellungskosten und Folgelasten, 1981), S. 204.

4) Vgl. ebenda; bei dieser Untersuchung wurde für Rathäuser eine "Folgeausgabenquote" von 33 % und eine "Folgekostenquote" von 43 % ermittelt; zur hier verwendeten Terminologie vgl. ebenda, S. 18 ff. und S. 39 ff.

5) Vgl. Gespräch Diehl, StMI, 21.5.1984.

6) Vgl. ebenda.

Bei finanzwirtschaftlichen Folgen aus v o r w e g n a h m e b e d i n g t e n F o l g e k o s t e n können die Oberlegungen auf die Gemeindegebietsreform beschränkt werden, da sich die zugrunde liegende Problematik - wie weiter oben beschrieben - bei der Kreisreform so gut wie nicht gestellt hat.[1] Die Erfahrungsberichte des Bayerischen Staatsministeriums des Innern kommen zu dem Ergebnis, daß "manche Gemeinden .. ein ganzes Bündel .. unvollendeter Vorhaben zu übernehmen (hatten), die dann weitergeführt werden mußten, jedenfalls aber ... als Bruchstücke um so sperriger im Weg liegen"[2]. Empirische Untersuchungen in Niedersachsen haben für solche Fälle "eine Schwächung des Finanzierungsspielraums der Gemeinden"[3] nachgewiesen.
Für Bayern läßt sich allerdings in einer nach Gemeindegrößenklassen differenzierten Sichtweise sagen, daß es in kreisangehörigen Gemeinden über 10.000 Einwohnern dadurch zu keinen Problemen gekommen ist.[4] Demgegenüber haben kleinere kreisangehörige Gemeinden in solchen Fällen sehr wohl Probleme bekommen, insbesondere in den Jahren allgemein schwacher Gemeindefinanzen. Bei erheblichen Problemen wurde solchen Gemeinden dann allerdings über den Finanzausgleich bei Einzelmaßnahmen geholfen, wobei solche Hilfsmaßnahmen nicht unter dem Stichwort "Gebietsreform" erschienen.[5]

Für finanzwirtschaftliche Folgen aus a n r e i z b e d i n g t e n K o s t e n läßt sich zunächst sowohl für die Kreis- als auch für die Gemeindegebietsreform sagen, daß - wenn auch die zugrunde liegenden Investitionen erst teilweise vom Staat finanziert wurden - tendenziell mit einer negativen Beeinflussung des finanziellen Handlungsspielraumes der Kommunen zu rechnen ist infolge der staatlicherseits nicht abgedeckten Investitionskostenanteile sowie - und insbesondere - der laufenden Kosten,

---

1) Vgl. S. 180 d. A.
2) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 12; vgl. auch ebenda, S. 19.
3) Brockmann, G., a.a.O., S. 460.
4) Vgl. Gespräch Donhauser, Bayer. Städtetag, 20.8.1984.
5) Vgl. ebenda.

sofern Investitionen bzw. laufende Kosten nicht-werbenden Charakter besaßen bzw. besitzen.

Daneben verdienen finanzwirtschaftliche Folgen aus den in Gebietsänderungsverträgen der Gemeindegebietsreform vereinbarten Anreizen besondere Erwähnung. Grundsätzlich ist dazu zu sagen, daß Einschränkungen des finanziellen Handlungsspielraumes um so mehr zu erwarten sind, je umfangreicher und je rigider finanziell wirksame Zusicherungen der aufnehmenden Gemeinde an die aufgenommene Gemeinde festgeschrieben waren, und es sich bei Investitionen um solche nicht-werbenden Charakters handelte. Soweit es sich dabei um sächliche Investitionen handelte, trat eine Einengung des finanziellen Spielraumes erst mittelbar im Zuge der Tätigung der Investition nach und nach ein, von einer denkbaren vorhergehenden Rücklagenbildung abgesehen. Eine unmittelbare Einengung des finanziellen Handlungsspielraumes mußte sich demgegenüber daraus ergeben, daß die Realsteuersätze "verhältnismäßig oft ... in den betreffenden Ortsteilen während eines bestimmten Zeitraums nicht verändert werden"[1] durften; sie wog dann schwer, wenn in den eingemeindeten Ortsteilen noch ein Nachholbedarf an öffentlichen Einrichtungen bestand[2] [3].

Rein finanzwirtschaftliche Folgekosten

Rein finanzwirtschaftliche Folgekosten in Form von Kapitalnutzungsaufwand und Tilgungsausgaben stellten sich dann ein, wenn aufgenommene Gemeinden "beträchtliche Schulden mit(brachten), die dann von der aufnehmenden Gemeinde - nebst Schuldendienst - übernommen werden mußten"[4].

---

1) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 24; vgl. dazu auch als Beispiel den Gebietsänderungsvertrag zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut, Punkt 5, Beibehaltung der Hebesätze, Dok. 4, S.

2) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 24.

3) Theoretisch könnte hier eingewandt werden, daß es durch eine solche Vereinbarung zu keiner Einengung des finanziellen Spielraumes kommt, wenn in den eingemeindeten Ortsteilen die aufnehmende Gemeinde genausoviel oder wenig investiert, wie die Altgemeinde es bisher in ihrem Bereich getan hat. Diese Sichtweise ist jedoch insofern abwegig, als schon aus politischen Gründen eine Gleichbehandlung gerade eingemeindeter Ortsteile erforderlich war; auf die unverbindliche Qualität von Gebietsänderungsverträgen ist hier dennoch hinzuweisen; vgl. dazu S. 98 f. d. A.

4) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 11.

Dies gilt analog auch für die Kreisreform. Wenn aufgenommene Kommunen daneben beispielsweise alte, erneuerungsbedürftige Bausubstanz einbrachten, sind finanzwirtschaftliche Folgen in Form von Zuführungen zu Erneuerungsrücklagen wenn nicht erforderlich, so wenigstens möglich. Sofern die Erfüllung von Zusagen ansteht, die in Gebietsänderungsverträgen i.R.d. Gemeindegebietsreform festgeschrieben wurden, müssen ferner Rücklagenbildungen für Investitionen als finanzwirtschaftliche Folge berücksichtigt werden. Für alle Fälle einer erforderlichen Rücklagenbildung - außer Erneuerungsrücklagen - fällt dabei die Bedingung nichtwerbenden Charakters der angestrebten Investition insofern weg, als in der Zeit der Rücklagen b i l d u n g auch bei späteren werbenden Investitionen keine Leistungsentgelte zu vereinnahmen sind.[1)]

Zur Einschätzung der finanzwirtschaftlichen Folgen sind i.R.d. Totalanalyse nur bedingt einige wenige qualitative Aussagen möglich. Dies liegt zum einen schon daran, daß nur zum Teil durch Plausibilitätsüberlegungen gesagt werden kann, inwieweit zugrunde liegende Investitionen werbenden oder nicht-werbenden Charakter besitzen und welches finanzwirtschaftliche Gewicht solche nicht-werbenden Ausgaben i.R.d. Finanzkraft einer Kommune besitzen.
Festzustellen ist jedoch, daß mit der Bindung an Fortsetzungszwänge - ob sie sich nun aus Zusicherungen in Gebietsänderungsverträgen ergeben oder schlichtweg aus dem Vorhandensein von noch vor der Gebietsreform getätigten oder begonnenen Investitionen - i.R.d. Gebietsreform "Ausgabenpolitik für spätere Geschäfts- bzw. Haushaltsjahre getrieben"[2)] wurde. Die Folgelasten öffentlicher Investitionen können die Finanzierungsspielräume der Gemeinden erheblich beschneiden und einen hemmenden Einfluß auf die Investitionstätigkeit ausüben.[3)]

1) Erneuerungsrücklagen sind ausgenommen, weil - sofern sie auf werbende Erneuerungsinvestitionen zielen - in der Zeit der Rücklagenbildung Leistungsentgelte aus der bestehenden Anlage o.ä. zu vereinnahmen sind.

2) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 114.

3) Vgl. Lenk, R./Lang, E., a.a.O., S. 24.

Versucht man nun, die genannten finanzwirtschaftlichen Folgen den verursachenden Reformphasen zuzurechnen, kann man sich im Bereich leistungswirtschaftlich bedingter finanzwirtschaftlicher Folgen grundsätzlich an der Zurechnung der Investitions- und Folgekosten im sächlichen Bereich der Kommunen als Gebietskörperschaften orientieren.[1] Soweit durchführungsbedingt, tritt das Kriterium nicht-werbenden Charakters zugrunde liegender Investitionen hinzu, bei der Kreisreform ferner die Übernahmeverpflichtungen vormals kreisfreier Städte durch die Landkreise sowie der Verlust steuerstarker Randgemeinden durch Eingliederung in kreisfrei gebliebene Städte.[2]
Der überwiegende Anteil finanzwirtschaftlicher Folgen vorwegnahmebedingter Folgekosten liegt folgerichtig in der Phase der "Zwangs"-Freiwilligkeit. Anhand ausgewählter Gemeinden Nordrhein-Westfalens wurde für sie nachgewiesen, daß sie "in vielen neugeordneten Gemeinden zu kurz- bis mittelfristigen Finanzierungsschwierigkeiten"[3] führen.
Für anreizbedingte finanzwirtschaftliche Folgen tritt wiederum das Kriterium nicht-werbenden Charakters zugrunde liegender Investitionen hinzu sowie bei der Gemeindegebietsreform finanzwirksame Zusicherungen nicht-werbenden Charakters in Gebietsänderungsverträgen.

Nachstehende Übersicht faßt die Überlegungen dieses Kapitels zusammen.

Art der finanzwirtschaftl. Folgen / verurs. Reformphase		leistungswirtschaftlich bedingt			rein finanzwirtschaftlich bedingt
		durchführungsbedingt	vorwegnahmebedingt	anreizbedingt	
Kreisreform		je nach erforderlich gewordenen, nicht-werbenden Baumaßnahmen, Übernahmeverpflichtungen dieser kreisfreier Städte; Verlust steuerstarker Stadtrandgemeinden	-	aufgrund nicht-werbender Investitionen (soweit nicht vom Staat getragen); aufgrund nicht-werbender laufender Kosten	je nach finanzieller und anlagemäßiger Ausstattung des aufgenommenen Landkreises
;	"echte" Freiwilligkeitsphase	je nach erforderlich gewordenen, nicht-werbenden Baumaßnahmen	zu vernachlässigen	aufgrund nicht-werbender Investitionen (soweit nicht vom Staat getragen); aufgrund nicht-werbender laufender Kosten, aufgrund finanzwirksamer Zusicherungen nicht-werbenden Charakters in Gebietsänderungsverträgen	je nach finanzieller und anlagemäßiger Ausstattung der aufgenommenen Gemeinde je nach erforderlicher Rücklagenbildung für finanzwirksame Zusicherungen in Gebietsänderungsverträgen
,	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase		überwiegender Anteil finanzwirtschaftlicher Folgen (bei kreisangehörigen Gemeinden unter 10.000 E		
R	Zwangsphase		zu vernachlässigen	-	-

Übersicht 16: Einschätzung finanzwirtschaftlicher Kosten und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

1) Vgl. S. 177 ff. d. A.

2) Vgl. S. 185 d. A.

3) Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 89.

3.2 Im Bereich der Kommunen als Gemeinwesen

Mit der Frage, welche Kosteneffekte die Gebietsreform im Bereich der Kommunen als Gemeinwesen[1] gezeitigt hat, wird der Erfordernis Rechnung getragen, "daß die öffentliche Hand bei den Kostenwirkungen von Betriebs- und Gebietsvergrößerungen außer denen, die sie selbst berühren, auch die berücksichtigen muß, die die Bürger treffen"[2]. Eine Erfolgsbeurteilung muß auch die Außenwirkungen einschließen und berücksichtigen, "ob und inwieweit etwaige innerbetriebliche Kosteneinsparungen durch Verwaltungsautomation zu Lasten der Adressaten von Verwaltungstätigkeiten gehen"[3]. Solche Kosten können aus Zeitverlusten durch längere Wege zu den Kommunalverwaltungen entstehen, aus Mindernutzen durch den Abbau kommunaler Dienstbereitschaft, aus Geldkosten durch Kosteneffekte bei öffentlichen Versorgungsleistungen und Sparkassen sowie aus Kosten durch immateriellen Güterverzehr im sozialen und politischen Gefüge eines Dorfes, einer Gemeinde oder eines Landkreises.[4]

3.2.1 Höhere Wegekosten zur Erreichung von Verwaltungsdienststellen

Höhere Wegekosten zur Erreichung kommunaler Verwaltungsdienststellen - in diesem Fall von solchen mit Publikumsverkehr - können sowohl bei der Kreis- als auch bei der Gemeindegebietsreform entstanden sein, nämlich

- durch den zeitlichen Mehraufwand zur Erreichung einer Dienststelle;
- durch die entfernungsvariablen Mehrkosten, beispielsweise zusätzliche Treibstoffkosten bei der Benutzung eines privaten Wagens oder höhere Tarife bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel;

1) Zum Begriff der "Kommunen als Gemeinwesen" vgl. S. 159 d. A.

2) Oettle, K. (Einsparung von Personalkosten, 1975), S. 13.

3) Oettle, K. (Bürgerfreundliche Verwaltung, 1979), S. 8.

4) Zu dieser Problematik vgl. auch Eichhorn, P./Siedentopf, H., a.a.O., S. 24 f.

- durch zusätzliche Beanspruchung von Verkehrsmitteln[1] und Verkehrswegen (Straße, Schiene);
- als quasi Sekundäreffekt durch die Umlenkung von Nachfrageströmen, wenn sich beispielsweise durch die größeren Entfernungen auch das Einkaufsverhalten von Bürgern verändert[2].

Die genannten Kosten stehen dabei grundsätzlich in einer direkten Abhängigkeit von den Entfernungen zwischen Nachfragern nach Verwaltungsleistungen und entsprechenden Dienststellen. Wie hoch der jeweilige Anteil der einzelnen Entstehungsarten an den höheren Wegekosten insgesamt ist, läßt sich kaum sagen. Deshalb ist es wesentlich zu erörtern, wie sich die E n t f e r n u n g e n durch die Gebietsreform verändert haben.

Für die K r e i s r e f o r m läßt sich sagen:
In fortbestehenden Landkreisen bzw. solchen mit Gebietszuwachs ändern sich die Entfernungen für die Bürger des b i s h e r i g e n Landkreisgebietes nicht. Für die Bürger einer bisherigen Kreisstadt, die den Kreissitz verloren hat, sowie für Bürger bisher kreisfreier Städte, die im Zuge der Kreisreform kreisfreier Städte "rückgekreist" wurden, erhöhte sich die Entfernung exakt um die Entfernung zum nunmehr zuständigen Landratsamt. Für die übrigen Bürger eines aufgelösten Landkreises - also außerhalb der bisherigen Kreisstadt - können sich die Entfernungen mehr oder weniger als für die Bürger der bisherigen Kreisstadt ändern, sie können sogar - je nach geographischen Gegebenheiten - zum neuen Landratsamt geringer sein als zum bisherigen. Geht man davon aus, daß aufgelöste Landkreise und bisherige Kreisstädte im allgemeinen weniger Einwohner hatten als aufnehmende Landkreise und fortbestehende Kreisstädte[3], so schwindet das Gewicht der Entfernungsvergrößerung insgesamt, da die

---

1) Hierzu muß allerdings für den öffentlichen Personenverkehr ein möglicher Nutzen eingeräumt werden, dann nämlich, wenn mit einer gebietsreformbedingten Mehrnutzung eine bessere Auslastung erzielt wird.

2) Vgl. S. 209 d. A.

3) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 4 ff. verglichen mit ebenda, S. 66 ff.

Mehrheit der Bürger keine Entfernungsvergrößerungen hinnehmen mußte. Dies spiegelt sich auch darin wider, daß sich die Entfernung des Bürgers zu seinem Landratsamt durch die Kreisreform von 9,9 km vor der Reform auf "nur" 13,7 km, also um 38 %, erhöhte.[1] Ein solches arithmetisches Mittel ist allerdings wegen der wahrscheinlich äußerst hohen Varianzen nur bedingt aussagekräftig. Denn die Belastung mit größeren Entfernungen konzentriert sich auf diejenigen Bürger, die ihren bisherigen Kreissitz verloren haben. Nach obiger Annahme wiegen sie bei der Mittelberechnung wegen ihrer geringeren Bevölkerungszahl um so weniger, was ihre spezifische Belastung mit größeren Entfernungen unterstreicht.

Für die Gemeindegebietsreform läßt sich sagen: In fortbestehenden Gemeinden bzw. solchen mit Gebietszuwachs sowie in Mitgliedsgemeinden mit Sitz der Verwaltungsgemeinschaft ändern sich die Entfernungen für die Bürger der bisherigen Gemeinde nicht. Für Bürger aufgelöster bzw. eingemeindeter Gemeinden dürfte sich überwiegend eine Entfernungsvergrößerung zur Gemeindedienststelle ergeben. Dasselbe gilt für Bürger solcher Gemeinden, die in einer Gemeindezusammenlegung aufgegangen und selbst nicht mehr Sitz der jeweiligen Gemeindeverwaltung sind, sowie für Mitgliedsgemeinden, die nicht Sitz der jeweiligen Verwaltungsgemeinschaft sind.[2] Eine Bestimmung der Entfernungsvergrößerung - wie oben für die Kreisreform - durch die Gemeindegebietsreform gibt es für Bayern nicht.[3]
Eine Untersuchung in ausgewählten Gemeinden außerhalb Bayerns hat ergeben, daß durch Gemeindezusammenschlüsse (Fusionen) nur geringfügig längere Wege verursacht wurden, bei Eingemeindungen jedoch regelmäßig längere Wege.[4] Bei einer vorsichtigen Übertragung dieser Ergebnisse auf

1) Vgl. Knemeyer, F.-L. / Graf, W., a.a.O., S. 13.

2) Mitgliedsgemeinden unterhalten für sich selbst praktisch keine Verwaltungsdienststellen mehr; vgl. StMI (Die Verwaltungsgemeinschaft, 1980), S. 74 f.

3) Vgl. Gespräche Skoruppa, StMI, 26.4.1984 sowie Vetter, StMLU, 2.8.1984.

4) Vgl. Poschen, E., a.a.O., S. 186; es handelte sich um Modellfälle im Landkreis Ravensburg und um Eingemeindungen in die Stadt Aachen.

Bayern muß berücksichtigt werden, daß in den untersuchten Fällen höhere Einwohner-Richtwerte galten als in Bayern[1], so daß für bayerische Verhältnisse bei gleicher Siedlungsdichte von noch geringeren Entfernungszunahmen ausgegangen werden kann. Jedoch ergibt sich auch hier der Effekt der Beschränkung der Entfernungszunahmen auf diejenigen ehemaligen Gemeinden, die ihre bisherige Gemeindeverwaltung verloren haben bzw. als Mitgliedsgemeinden nicht Sitz der Verwaltungsgemeinschaft sind. Wie breitgestreut die Betroffenheit von Entfernungszunahmen als solche ist - unabhängig von den absoluten Wegverlängerungen - , läßt sich daran ermessen, daß angesichts 7.073 selbständiger Gemeinden zum 1.1.1969[2] die Zahl von 1.311 gemeindlichen Verwaltungen zum 1.1.1983[3] sehr gering erscheint. Diese breite Betroffenheit relativiert sich jedoch angesichts der absoluten Größenordnung solcher Entfernungszunahmen, die - nachdem es sich um den gemeindlichen Bereich handelt - plausiblerweise im Bereich von nur wenigen Kilometern liegen dürfte.

Versucht man nun, die höheren Wegekosten durch größere Entfernungen für Kreis- und Gemeindegebietsreform zu werten, läßt sich zunächst sagen, daß in beiden Fällen die Bürgernähe, rein geographisch gesehen, insgesamt abgenommen hat. Abgesehen von der absoluten Entfernungszunahme ist für die Gemeindegebietsreform eine breitere Betroffenheit von vergrößerten Entfernungen zu erkennen als dies bei der Kreisreform der Fall war.[4] Eine Relativierung der Betroffenheiten, gerade der breiten bei der Gemeindegebietsreform, durch die nicht übermäßig erscheinenden absoluten

---

1) Vgl. Anlage 1.

2) Vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.; hierzu ist klarzustellen, daß von diesen 7.073 Gemeinden nicht alle über eine eigene Verwaltungsdienststelle verfügten, sondern, daß schon vor der Gemeindegebietsreform Vorläufer von Verwaltungsgemeinschaften, also gemeinschaftliche Verwaltungen zweier oder mehrerer, besonders kleiner Gemeinden und darüber hinaus eine Reihe rein ehrenamtlicher Verwaltungen in Kleinstgemeinden bestanden.

3) 965 Dienststellen von Einheitsgemeinden sowie 346 Geschäftsstellen von Verwaltungsgemeinschaften, vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.; nicht berücksichtigt sind etwaige Außenstellen bzw. Annahmestellen, für die nirgendwo Zahlen vorliegen.

4) Für die Gemeindegebietsreform: 1.311 gemeindliche Verwaltungen nach, 7.073 Gemeinden vor der Reform; für die Kreisreform: 71 Landratsämter nach, 143 vor der Reform.

Entfernungszunahmen kann aber nur für den mobilen Teil der Bürger gelten. Für immobile Bürger, vor allem ältere, wiegt die Betroffenheit a n s i c h schwer, unabhängig davon, ob sich die Entfernung beispielsweise zur Gemeindeverwaltung um nur 2 oder um 5 km erhöht.
Eine weitere Relativierung erhöhter Wegekosten kann sich aus den Argumenten ergeben, daß der - nach der Gebietsreform längere - Weg zu einer Verwaltungsdienststelle mit anderen Erledigungen verbunden wird[1] sowie durch die Vermutung, daß mit vergrößerter Entfernung zur Verwaltungsdienststelle die Häufigkeit des Besuches abnimmt und sich somit in kumulierter Sicht keine Zunahme der gesamten Wege ergibt.
Ersterem Argument kann stattgegeben werden; dies hat sich auch in Erfahrungsberichten gezeigt[2]. Jedoch gilt dies wieder nur grundsätzlich für den mobilen Teil der Bürger. Letzteres Argument mußte als Hypothese einer diesbezüglichen Untersuchung falsifiziert werden.[3] Allerdings kann aus der Tatsache gleichhäufiger Behördenkontakte trotz größerer Entfernungen wohl tendenziell geschlossen werden, daß die größeren Entfernungen insgesamt keine allzu große Bürde darstellen.

Bei einer Zurechnung erhöhter Wegekosten auf verursachende Reformphasen sind nur sehr vorsichtige Aussagen möglich.
Für die Kreisreform bedarf die Frage keiner näheren Erörterung. Der "echten" Freiwilligkeitsphase bei der Gemeindegebietsreform ist der größere Anteil der Betroffenheit zuzurechnen, da sich 60 % der Gesamtabnahme der Gemeinden in ihr vollzog[4]. Allerdings durften die absoluten Entfernungsvergrößerungen gering gewesen sein, da sich die Umgliederungen in dieser Phase uberwiegend bei kleinen Gemeinden vollzogen. Für die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase und die Zwangsphase gilt die umgekehrte Bewertung. Durch die "Nachkorrektur" wurden vorher erhöhte Wegekosten wieder zurückgenommen.

1) Vgl. Gesprach Dietl, Bayer. Gemeindetag, 14.8.1984; vgl. auch S. 209 d. A.

2) Vgl. StMI (Erfahrungsbericht, 1974), S. 41.

3) Vgl. Zahn, H.-H., a.a.O., S. 70 und 158.

4) Vgl. Tab. 7, S. 111 d. A.

Aufzubringen sind die erhöhten Wegekosten allemal - ob direkt in Form erhöhter Treibstoffkosten oder indirekt durch die erhöhte Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel und -wege - durch die Bürger.

Eine Zusammenfassung der wesentlichen gewonnenen Ergebnisse enthält nachfolgende Übersicht:

Dimensionen höherer Wegekosten / verurs. Reformphase		Betroffenheit von Bürgern	(Einschätzung der) absolute(n) Entfernungsvergrößerung, Intensität
Kreisreform		etwa Hälfte der Bürger	unterschiedliche Intensität, je nach geographischen Gegebenheiten + 3,8 km
G	"echte" Freiwilligkeitsphase	umfassend	geringfügig
G	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	geringfügig	stärker
R	Zwangsphase		
	"Nachkorrektur"	R ü c k n a h m e	

Übersicht 17: Dimensionen höherer Wegekosten in den verursachenden Reformphasen

3.2.2 Kosten durch den Abbau von Dienstbereitschaft

Zur Beurteilung der Entwicklung bei der Dienstbereitschaft von Kommunalverwaltungen infolge der Kreis- und Gemeindegebietsreform kann diese in quantitative und qualitative Komponenten zerlegt werden.
Q u a n t i t a t i v e Komponenten sind die Z a h l der Kommunalverwaltungen einschließlich der gemeindlichen Außen- bzw. Annahmestellen

sowie die Summe der Parteiverkehrszeiten. Je größer die Zahl der Kommunalverwaltungen und gemeindlicher Außen- bzw. Annahmestellen und die Summe der Parteiverkehrszeiten ist, desto höher ist - in rein quantitativer Hinsicht - die Dienstbereitschaft einer Kommunalverwaltung für die Bürger anzusehen.

Q u a l i t a t i v e Komponenten der Dienstbereitschaft können gesehen werden im Umfang der Funktionen bzw. Zuständigkeiten einer Verwaltung, der räumlichen Entfernung eines Bürgers zur zuständigen Verwaltung und - gerade für Gemeindeverwaltungen - die Qualifikation des dort tätigen Personals: Je mehr Funktionen bzw. Zuständigkeiten eine Kommunalverwaltung auf sich vereinigen kann, desto höher kann für den Bürger die Dienstbereitschaft dieser Verwaltung veranschlagt werden. Damit im Zusammenhang steht die Qualifikation des Verwaltungspersonals, die - je höher sie ist - ebenso eine um so höhere Dienstbereitschaft mit sich bringt. Eine Frage der Qualität des Verwaltungsdargebotes ist es aber auch, wie weit eine Verwaltung vom Bürger e n t f e r n t ist. Insofern kann die Dienstbereitschaft um so höher angesehen werden, je kürzer die Entfernung zwischen Bürger und Verwaltung ist. Hierbei besteht ein enger Zusammenhang zur quantitativen Komponente der Zahl der Kommunalverwaltungen.

Die qualitativen Komponenten der Funktionen bzw. der Zuständigkeiten einer Kommunalverwaltung einerseits und die Qualifikationen des Verwaltungspersonals andererseits sollen nicht an dieser Stelle, sondern später berücksichtigt werden, da - wie sich zeigen wird - sich hierbei keine negativen Entwicklungen bzw. Kosteneffekte ergeben haben.[1)]

a) Quantitative Komponenten

Bei der K r e i s r e f o r m sind die Reform kreisfreier Städte und die der Landkreise auseinanderzuhalten. Durch die Reform der Landkreise sank die Zahl der Landkreise und somit der Landratsämter von 143 auf 71, was eine Abnahme von 72 bedeutet.[2)] Die Zahl der kreisfreien Städte sank

1) Vgl. S. 250 und 252 d. A.

2) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. XI.

von 48 auf 25[1], eine Abnahme von 23. Zusammen ergibt sich also eine Abnahme von 95 kommunalen Verwaltungen, wobei die Abnahme von 23 i.R.d. Reform kreisfreier Städte insofern differenziert betrachtet werden muß, als es sich hierbei nur um eine Abnahme bei denjenigen Einzeldienststellen innerhalb der Verwaltungen der rückgekreisten, vormals kreisfreien Städte handelte, welche auf die Landratsämter übergingen. Dennoch kann auch hierin eine Abnahme der Dienstbereitschaft gesehen werden, wenn Bürger vormals kreisfreier Städte nunmehr wegen Angelegenheiten in von Landkreisen übernommenen Zuständigkeitsbereichen zum Landratsamt gehen müssen, selbst wenn dies in derselben Stadt liegt.
Hierfür wie für die Abnahme der Dienstbereitschaft infolge der Reform der Landkreise und kreisfreien Städte generell ist anzumerken, daß alle Gemeindeverwaltungen verpflichtet sind, für Angelegenheiten, die das Landratsamt oder auch höhere Behörden betreffen, quasi als "Annahmestellen" für die Bürger zu fungieren.[2] Insofern wird die Abnahme der Dienstbereitschaft durch die Verminderung der Zahl von Landratsämtern und Dienststellen bei rückgekreisten Städten gemildert.

Die Parteiverkehrszeiten nahmen in einer globalen Sichtweise - also etwa gemessen in der Summe aller Öffnungszeiten aller früheren 143 Landratsämter und betroffener Dienststellen rückgekreister Städte - zunächst in dem Maße ab, wie es zu der oben beschriebenen Verminderung der Zahl der (Verwaltungs)dienststellen gekommen ist. Zu untersuchen bleibt somit die Frage, ob sich darüber hinaus die Parteiverkehrszeiten der verbleibenden Landratsämter für sich nochmals kreisreformbedingt vermindert haben.
Im Rahmen einer Totalanalyse ergeben sich hierfür jedoch keine Anhaltspunkte. Um etwaigen hieraus sowie aus der verminderten Zahl von Landratsämtern sich ergebenden Problemen entgegenzuwirken, hat die Bayerische Staatsregierung im Rahmen von "Maßnahmen für eine bürgerfreundliche Verwaltung" empfohlen, "Sprechstunden und Amtstage außerhalb des Behördensitzes" sowie publikumsgerechte Sprechzeiten und einen langen Behördentag einzurichten.[3]

---

1) Vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. XI.

2) Vgl. Art. 58 Abs. 2, 3 und 4 BayGO.

3) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Organisationsrichtlinien, 1984), S. 18.

Bei der Gemeindegebietsreform stellt sich die Verminderung der Zahl gemeindlicher Verwaltungen besonders gravierend dar. Es wurde oben[1] bereits dargestellt, daß den 7.073 Gemeinden zu Beginn der Gemeindegebietsreform nur noch 1.311 gemeindliche Verwaltungen danach gegenüberstehen, von denen 965 auf Einheitsgemeinden und 346 auf Verwaltungsgemeinschaften entfallen. In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung sog. "Außenstellen" oder "Annahmestellen" kurz einzugehen. In Gebietsänderungsverträgen wurde häufig vereinbart, daß die bisherigen Gemeindeverwaltungen nach den Umgliederungen als Außenstellen der neuen Gemeindeverwaltung bzw. als Annahmestellen aufrecht zu erhalten seien.[2] Dadurch sollte wenigstens ein Teil der durch die Gemeindegebietsreform für eine umgegliederte Gemeinde verlorengegangene Dienstbereitschaft aufrecht erhalten bleiben. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß diese Außen- oder Annahmestellen nach und nach geschlossen wurden bzw. werden.[3] Als Grund hierfür wird übereinstimmend die geringe Nachfrage nach solchen Einrichtungen aufgrund deren geringer Kompetenz angegeben:[4] Bevor die Bürger bei einer solchen Annahmestelle tagelang auf die Erledigung ihres Anliegens warten oder sich lediglich an das Rathaus verweisen lassen müssen, gehen sie vermutlich von vornherein zum Rathaus und meiden die Außen- bzw. Annahmestellen. Zurecht wird gefragt, ob die geringe Nachfrage als die letztendliche Begründung für die Schließung solcher Stellen nicht die Folge solchen Kompetenzentzuges ist.[5] Wenn auch Außen- oder Annahmestellen nicht ausgelastet waren, boten bzw. bieten sie dennoch einen gewissen Bereithaltungsnutzen für die ört-

1) Vgl. S. 193 d. A.

2) Vgl. z.B. Punkt 2 des Gebietsänderungsvertrages zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut, Dok. 4; vgl. auch Albertin, L./Keim, E./Werle, R., a.a.O., S. 302.

3) Vgl. Albertin, L./Keim, E./Werle, a.a.O., S. 302; StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 43; Gespräche Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984 und Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 26.7.1984; diese Einschätzung deckt sich auch mit den Erfahrungen des Verfassers.

4) Vgl. ebenda.

5) Vgl. Albertin, L./Keim, E./Werle, R., a.a.O., S. 302.

liche Bevölkerung, der durch den Versuch, die tatsächlichen oder vermeintlichen Leerkosten mit der Schließung in Nutzkosten zu verwandeln, abgebaut wird.[1] Wenn allerdings die Bürger solche Außen- und Annahmestellen meiden und gleich die Verwaltung des Rathauses oder der Verwaltungsgemeinschaft bemühen, ist davon abzuleiten, daß kein allzu dringliches Bedürfnis für solche Stellen vorliegt. Insofern dürfte der Abbau der Dienstbereitschaft durch Auflösung solcher Außen- und Annahmestellen eher gering sein. Eine Ausnahme stellen hierbei allerdings wieder immobile Bevölkerungsschichten dar, die auf wohnortnahe Dienststellen angewiesen sind.
Die oben im Zusammenhang mit der Kreisreform gemachten Aussagen über Parteiverkehrszeiten[2] lassen sich analog auch auf die Gemeindegebietsreform anwenden. Die Empfehlungen der Bayerischen Staatsregierung für eine bürgerfreundliche Verwaltung gelten für die Gemeinden gleichermaßen.

Da die erörterten Veränderungen quantitativer Komponenten der Dienstbereitschaft und ihr damit verbundener Abbau in unmittelbarem Zusammenhang mit den Entfernungsvergrößerungen zwischen Wohnort und Verwaltungssitz stehen, kann bei einer Zurechnung der Abnahme der Dienstbereitschaft auf die in Teil B, Abschnitt 3.2.1 gewonnenen Erkenntnisse zurückgegriffen werden.[3]
In der "echten" Freiwilligkeitsphase ist danach die Betroffenheit durch den Abbau von Dienstbereitschaft zwar stärker, in der Intensität jedoch eher geringfügig. In der Phase der "Zwangs"-Freiwilligkeit sowie der Zwangsphase ist umgekehrt die Betroffenheit geringer, die Intensität hingegen stärker. Durch die "Nachkorrektur" wurde über die Wiederherstellung vollwertiger Verwaltungen die Dienstbereitschaft wieder verbessert.

b) Qualitative Komponenten
Von den qualitativen Komponenten der Dienstbereitschaft sind auf der Kostenseite - wie gesagt - nur die Vergrößerung der Entfernung zur Verwaltungsdienststelle zu betrachten.

---

1) Vgl. dazu näher Oettle, K. (Dienstbereitschaft, 1970).
2) Vgl. S. 197 d. A.
3) Vgl. Übersicht 17, S. 195 d. A.

Auf den direkten Zusammenhang zwischen der Entfernung des Bürgers von der Verwaltung und der für diesen Bürger entfernungsspezifischen Qualität der Dienstbereitschaft wurde oben bereits hingewiesen.[1] Die qualitativen Veränderungen der Dienstbereitschaft können deshalb direkt abgeleitet werden.
Danach mußte durch die K r e i s r e f o r m etwa die Hälfte der Bürger eine Verminderung der Dienstbereitschaftsqualität hinnehmen, die jedoch in ihrer Intensität je nach geographischer Lage unterschiedlich war.

Bei der G e m e i n d e g e b i e t s r e f o r m war die Betroffenheit einer entfernungsbedingten Qualitätsminderung in der Phase der "echten" Freiwilligkeit zwar stärker, die Intensität jedoch schwächer. Für die Phase der "Zwangs"-Freiwilligkeit und die Zwangsphase gilt dies umgekehrt. Durch die "Nachkorrektur" nahm die entfernungsbedingte Qualität der Dienstbereitschaft wieder zu.

Nachfolgende Übersicht faßt die wesentlichen Kosten durch den Abbau von Dienstbereitschaft zusammen.

Komponenten des Abbaus von Dienstbereitschaft / Reformphase	quantitative Komponenten			qualitative Komponente	
	Verminderung der Zahl kommunaler Verwaltungsstellen		Parteiverkehrszeiten	Vergrößerung der Entfernung Bürger-Verwaltungsstelle	
	Betroffenheit	Intensität		Betroffenheit	Intensität
Kreisreform	etwa Halbierung der Zahl der Landratsämter; etwa Hälfte der Bürger betroffen	unterschiedlich, je nach geographischen Gegebenheiten	je Verwaltungsstelle kaum verändert	etwa Hälfte der Bürger betroffen	unterschiedlich, je nach geographischen Gegebenheiten
"echte" Freiwilligkeitsphase	umfassend	eher geringfügig		umfassend	eher schwächer
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	geringfügig	eher stärker		geringfügig	eher stärker
Zwangsphase					
"Nachkorrektur"	wieder quantitative Verbesserung der Dienstbereitschaft			wieder qualitative Verbesserung der Dienstbereitschaft	

Übersicht 18: Komponenten des Abbaus von Dienstbereitschaft und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

1) Vgl. S. 196 d. A.

Zu tragen sind die Kosten durch den Abbau von Dienstbereitschaft bzw. der Mindernutzen vom Bürger. Besonders deutlich wird dies bei der Auflösung von Außen- bzw. Annahmestellen nach der Gemeindegebietsreform, "wenn betriebliche Leerkosten in Nutzkosten umgewandelt werden und dabei von den Abnehmern als nützlich empfundene Dienstbereitschaft abgebaut" und "gleichsam auf Kosten Dritter rationalisiert"[1] wird.

3.2.3 Kosteneffekte bei öffentlichen Versorgungsleistungen, Sparkassen und Nachfrageströmen

a) Vereinheitlichung von Abgaben

Die Frage nach der Vereinheitlichung von Abgaben kann auf die Gemeindegebietsreform beschränkt bleiben. Im Zusammenhang mit der Kreisreform wurden i.R.d. Untersuchungen keine diesbezüglichen Effekte erkennbar. Rein hypothetisch könnte konstruiert werden, daß sich für einen umgegliederten Landkreis bzw. dessen Gemeinden ein Kosteneffekt dergestalt ergeben haben könnte, daß im neugebildeten Landkreis nunmehr den Gemeinden eine höhere Kreisumlage abverlangt wird. Aber auch für dieses etwaige Problem ergaben sich keine Hinweise.

Gemeindliche Abgaben setzen sich zusammen aus Gebühren, Beiträgen und Steuern.[2] Es ist zu vermuten, daß gerade bei Eingemeindungen die aufnehmenden Gemeinden als dominante Partner versucht haben, höhere Abgaben auch in den aufgenommenen Gemeindeteilen durchzusetzen, sofern sie bereits vor der Gemeindegebietsreform höhere Abgaben als in den aufgenommenen Gemeinden erhoben haben.[3]

Im Bereich der G e b ü h r e n und B e i t r ä g e muß es weitgehend bei dieser Vermutung bleiben. Nachweisliche Probleme ergaben sich lediglich bei der Vereinheitlichung der Wasser- und Abwassergebühren. Dabei ging bzw. geht es um solche Gemeinden, die infolge der Gemeindegebiets-

---

1) Oettle, K. (Dienstbereitschaft, 1970), S. 35.

2) Vgl. Model, O./Creifelds, C. (Staatsbürger-Taschenbuch, 1983), S. 606.

3) Vgl. Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 89.

reform "in den einzelnen Ortschaften verschieden hohe Wasser- bzw. Abwassergebühren haben, weil diese Gemeindeteile ihre eigenen Wasser- bzw. Abwasseranlagen besitzen, für die verschieden hohe Gebühren anfallen"[1]. In der Frage der Vereinheitlichung von Gebühren galt in Bayern zunächst der Grundsatz, "daß der Bürger zu Investitionsbeiträgen und Benutzungsgebühren nur für eine Einrichtung herangezogen werden kann, die er tatsächlich benutzen kann bzw. benutzt"[2]. Denn "würde .. die Gebühr für unterschiedlich finanzierte Anlagen nachträglich einheitlich kalkuliert, so kämen frühere, ggf. erhebliche Beitragszahlungen der Anlieger einer vorwiegend beitragsfinanzierten Anlage auch den Anliegern einer vorwiegend gebührenfinanzierten Anlage zugute"[3], wofür kein Grund besteht.

Dieser Grundsatz bedeutete, daß zunächst solche bis zur Gemeindegebietsreform selbständigen Gemeindeteile, die eigene Versorgungsanlagen hatten, auch weiterhin mit der bisherigen Gebühren- und Beitragserhebung rechnen konnten. Dies hat sich nunmehr geändert. Nach neuerer Rechtsprechung sind "die Beiträge zur Deckung des Herstellungsaufwandes mehrerer Anlagen .. nach einem einheitlichen Maßstab unter Heranziehung aller Bezugsgrößen im gesamten Gemeindegebiet zu erheben und dürfen nur nach der unterschiedlichen Höhe der Vorteile abgestuft werden"[4]. [5]
Allerdings kann sich diese Regelung "nur auf Fälle erst künftig entstehender Beitragspflichten auswirken"[6].
Da im zitierten Urteil nur von Beiträgen die Rede ist, bleibt die Frage nach der künftigen Gestaltung der Gebühren. Dabei erscheint es jedoch plausibel, daß die künftigen Gebühren nach analogen Grundsätzen berechnet werden. Da also einheitlich kalkulierte Beiträge und Gebühren erst

---

1) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1057, S. 1; vgl. dazu auch StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 16.

2) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1057, S. 2.

3) Ebenda, S. 1.

4) BayVGH-Urteil v. 7.5.1982 Nr. 23.B-1709/79, veröff. in: Bayer. Gemeindetag (Ztschr.), Nr. 7/1982, S. 131 ff.

5) Vgl. dazu auch BayVGH-Urteil v. 9.3.1984 Nr. 23.B81A, 966.

6) BayVGH-Urteil v. 7.5.1982, Nr. 23.B-1709/79, veröff. in: Bayer. Gemeindetag (Ztschr.) Nr. 7/1982, S. 131 ff., hier S. 132.

für künftig entstehende Beitrags- und Gebührenpflichten eintreten, sind nennenswerte Kostenüberwälzungen innerhalb einer Gemeinde zwischen Benutzern verschieden finanzierter oder auch unterschiedlich wirtschaftlich arbeitender Anlagen bis zum Zeitpunkt des zitierten Urteils nicht anzusetzen. Lediglich von diesem Zeitpunkt an sind solche Kostenüberwälzungen zu gewärtigen, die jedoch bei den bestehenden neuen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften der Gebietsreform nur noch als Spätfolge zugerechnet und quasi als interner Beitrags- und Gebührenausgleich gesehen werden können. Eine Zurechnung auf die "Nachkorrektur" kommt nicht in Betracht, da diese in Form der Entlassung von Mitgliedsgemeinden aus Verwaltungsgemeinschaften vor dem zitierten Urteil liegt und deshalb auch von den künftigen Beitrags- und Gebührenpflichten nicht berührt ist.

Für den Bereich der gemeindlichen S t e u e r n wurde anhand ausgewählter Modellfälle der Nachweis erbracht, daß zumindest langfristig die Hebesätze bei den Realsteuern für die eingemeindeten Gemeindeteile an jene der aufnehmenden Gemeinde angeglichen werden.[1] Dabei wird davon ausgegangen, daß "die Höhe der Hebesätze meist mit der Gemeindegröße zunimmt" und deshalb "für eingemeindete Gemeinden Steuererhöhungen zu erwarten"[2] sind. Grundsätzlich dürfte dies auch für den Bereich der Bagatellsteuern gelten, was jedoch insofern vernachlässigt werden kann, als zum 1.1.1980 die Vergnügungssteuer, die Getränkesteuer sowie die Jagdsteuer abgeschafft wurden. Es ist durchaus zutreffend, in diesem Zusammenhang von einem "internen Finanzausgleich" innerhalb einer neugebildeten Gemeinde zu sprechen.[3] Obwohl Verwaltungsgemeinschaften als solche keine Steuern erheben, kann ein solcher "interner Finanzausgleich" nicht etwa auf die Gemeindegebietsreform bei Einheitsgemeinden beschränkt bleiben. Denn bei einem erhöhten Finanzbedarf von Verwaltungsgemeinschaften müssen letztendlich auch wieder die Mitgliedsgemeinden eine erhöhte

---

1) Vgl. Poschen, E., a.a.O., S. 184; obwohl es sich bei dieser Untersuchung um außerbayerische Gemeinden handelte, kann eine solche Tendenz plausiblerweise auch für Bayern als gültig angesehen werden.

2) Poschen, E., a.a.O., S. 184.

3) Vgl. Thiede, W., a.a.O., S. 254.

Umlage des ungedeckten Bedarfs auf sich nehmen[1], was wiederum einen - wenn auch anders zustande gekommenen - "internen Finanzausgleich" innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft bedeutet. Um einer Belastung durch höhere Steuern vorzubeugen, wurde jedoch in vielen Gebietsänderungsverträgen die Beibehaltung der bisherigen Steuersätze für den Bereich der Altgemeinden auf gewisse Zeit vereinbart.[2]
Bei einer Zurechnung eines solchen "internen Finanzausgleiches" auf die Phasen der Gemeindegebietsreform ist ein solcher in der "echten" und der "Zwangs"-Freiwilligkeit, in den Phasen also, in denen Gebietsänderungsverträge mehr oder weniger freiwillig ausgehandelt wurden, im Lichte etwaiger vertraglicher Vereinbarungen zu sehen. Für die Zwangsphase gilt dies nicht mehr. Mit der "Nachkorrektur" war ein Wegfall des "internen Finanzausgleiches" im Rahmen des Wegfalls der Umlagen der Mitgliedsgemeinden an die Verwaltungsgemeinschaft verbunden.
Die nachstehende Übersicht faßt die Effekte durch die Vereinheitlichung von Abgaben zusammen:

Abgabeart / verurs. Reformphase		Steuern	Wasser- und Abwassergebühren/-Beiträge
G	"echte" Freiwilligkeitsphase	"interner Finanzausgleich", i.d.R. mit vertraglichen Vereinbarungen	interner Ausgleich für künftige Beitrags- und Gebührenpflichten
G	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase		
K	Zwangsphase	"interner Finanzausgleich", ohne vertragliche Vereinbarungen	
	"Nachkorrektur"	Wegfall bei Entlassungen von Mitgliedsgemeinden aus Verwaltungsgemeinschaften	-

Übersicht 19: Effekte durch die Vereinheitlichung von gemeindlichen Abgaben und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

1) Vgl. StMI (Verwaltungsgemeinschaft, 1973), S. 25.

2) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 24; vgl. als Beispiel auch Punkt 5, "Beibehaltung der Hebesätze" des Gebietsänderungsvertrages zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut, Dok. 4.

b) Tarifänderungen bei der Energieversorgung

Für die Energieversorgung war lediglich die Gemeindegebietsreform bedeutsam, die Kreisreform tangierte sie nicht.[1)]
Von den in diesem Zusammenhang denkbaren Energieversorgungen, nämlich mit Gas, Fernwärme und Strom, braucht nur die Stromversorgung näher beleuchtet zu werden: Denn Versorgungen mit Gas und Fernwärme waren bisher nur bei solchen Gemeinden anzutreffen, die i.R.d. Gemeindegebietsreform nur als aufnehmende Gemeinden aufgetreten sind.[2)]

Ein wesentliches Faktum für den Zusammenhang zwischen Energieversorgung[3)] und Gemeindegebietsreform ist - wie weiter oben bereits gesagt[4)] - die Tatsache, daß die Energieversorgungsunternehmen noch vor dem Wirksamwerden von Gemeindegebietsreform-Maßnahmen ihre Verträge mit den Gemeinden langfristig verlängert hatten.[5)] Die Laufzeit dieser verlängerten Verträge, die teilweise erheblich über das Jahr 2.000 hinaus reichten[6)], wurde jedoch generell auf den 1. 1. 1995 bzw. bis zum Ablauf von 20 Jahren nach Abschluß einer Vertragsverlängerung begrenzt.[7)] Das bedeutet, daß unmittelbare Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf Energieversorgungstarife bisher nicht eingetreten sind[8)], daß jedoch solche nach Ablauf der Vertragsverlängerungen eintreten können. Insofern kann richtigerweise von möglichen "Spätfolgen" der Gebietsreform für die Ener-

---

1) Vgl. S. 155 d. A.; vgl. auch Moezer, H. (Die Energieversorgung, 1979), S. 18 ff.

2) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

3) Mit "Energieversorgung" ist im folgenden die Stromversorgung gemeint, da auch in der für den Zusammenhang mit der Gebietsreform einschlägigen Literatur diese Gleichsetzung vorgenommen wird.

4) Vgl. S. 155 d. A.

5) Vgl. ARE (Regionale Versorgung, 1984), S. 175; vgl. auch Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

6) Vgl. ARE (Regionale Energieversorgung, 1984), S. 176.

7) Dies erfolgte durch § 103 a, Abs. 4 GWB; vgl. ARE (Energieversorgung, 1982), S. 115 f.

8) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

gieversorgung gesprochen werden.[1)]

Man erwartet, daß die Kommunen dann versuchen werden, die durch die Gemeindegebietsreform zugefallenen Gebiete auf eigene Regie mit Energie zu versorgen bzw. versorgungsmäßig in ihre bestehenden kommunalen Versorgungsunternehmen einzugliedern.[2)] Da dies jedoch noch in weiter Ferne liegt, bewegen sich die befürchteten Auswirkungen verständlicherweise zum Teil im Bereich der Spekulation. Für die Tarife wird vor allem ein künftiges Stadt-Land-Gefälle vorausgesagt, wobei die ländlichen Regionen mit höheren Preisen zu rechnen hätten, niedrigere Tarife in städtischen Zonen jedoch fraglich blieben.[3)] Gleichzeitig wird aber auf die rechtlichen Schranken für solche möglichen Veränderungen hingewiesen.[4)] Darüber hinaus gebietet der Grundsatz der "horizontalen Demarkation", daß in benachbarten Gebieten die gleichen Tarife zu gelten haben.[5)] Befürchtungen über Tarifgefälle werden dadurch weitgehend zerstreut.
Somit kann eine Beurteilung möglicher Tarifänderungen in der Energieversorgung durch die Gemeindegebietsreform solche nur pauschal als mögliche Spätfolgen einstufen.

Kosteneffekt / verurs. Reformphase	Tarifänderungen in der Energieversorgung
G G R	möglicherweise als Spätfolge

Übersicht 20: Tarifänderungen in der Energieversorgung und ihre Zurechnung auf die verursachende Reformphase

1) Vgl. Kularz, H.-P., a.a.O., S. 145; vgl. auch ARE (Regionale Energieversorgung, 1978), S. 85.

2) Vgl. Scholz, R., a.a.O., S. 62 sowie ARE (Regionale Energieversorgung, 1984), S. 175.

3) Vgl. Scholz, R., a.a.O., S. 42; ARE (Energieversorgung, 1984), S. 176 sowie ders. (Energieversorgung, 1978), S. 86.

4) Vgl. Scholz, R., a.a.O., S. 105 ff.

5) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

c) Sparkassenwesen

Sparkassen können als kommunale Einrichtungen angesehen werden[1] und müssen deshalb - was ihre Betroffenheit durch die Gebietsreform anlangt - an dieser Stelle gewürdigt werden. Da "bei der Landkreisreform die Sparkassen als kommunale Einrichtungen ... ausgespart wurden und .. auch bei der Gemeindegebietsreform keine unmittelbaren gesetzlichen Folgerungen aus Gebiets- und Bestandsänderungen ... gezogen worden sind"[2], können die gebietsreforminduzierten Änderungen im Sparkassenbereich nicht der Durchführung der Gebietsreform direkt zugerechnet, sondern müssen als mittelbare, spätere Folge angesehen werden.

Gemäß dem Regionalprinzip ist der Geschäftsbezirk einer Sparkasse das Gebiet ihres Gewährträgers.[3] Durch die Gebietsreform verminderte sich mit der Zahl der Kommunen auch die Zahl der Gewährträger, was nicht ohne Konsequenz für die Struktur des Sparkassenwesens bleiben konnte.[4] Die Zahl der Stadt-, Kreis- und Zweckverbandssparkassen in Bayern ging von 185 vor der Gebietsreform auf 115 heute zurück.[5] Dieser Konzentrationsprozeß kann nicht ausschließlich als Folge der Gebietsreform gesehen werden, da in Einzelfällen auch andere, etwa rein betriebswirtschaftliche Gründe ausschlaggebend waren.[6] Die daneben noch bestehenden Gemeindesparkassen können in bezug auf Organisationsänderungen durch die Gemeindegebietsreform vernachlässigt werden.[7] Somit sind die gebietsreforminduzierten Änderungen in der Sparkassenorganisation vor allen Dingen der Kreisreform zuzurechnen.[8]

---

1) Vgl. Art. 1, Abs. 1 und Art. 4 Sparkassengesetz; vgl. auch Merk, B. (Sparkassen, 1980), S. 22.

2) StMI (Sparkassenrecht, 1980), S. 2.

3) Vgl. § 2, Abs. 1 Sparkassenordnung.

4) Vgl. StMI (Sparkassenrecht, 1980), S. 2.

5) Vgl. Gespräch Schober, StMI, 21.5.1984.

6) Vgl. ebenda.

7) Vgl. ebenda; vgl. auch Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1197.

8) Die genannten 185 Sparkassen gliederten sich in 32 Sparkassen, deren Träger Gemeinden waren, 68 Sparkassen, deren Träger Landkreise und 85 Sparkassen, deren Träger Zweckverbände waren, denen wiederum in 82 Fällen Landkreise angehörten; vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1197, S. 1. Daß die 32 Sparkassen, deren Träger Gemeinden

Gesicherte Erkenntnisse darüber, wie sich die gebietsreforminduzierten Organisationsanpassungen im Sparkassenbereich auf Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit der Sparkassen auswirken, liegen noch nicht vor.[1] Daneben bleibt bei dieser Frage stets "die Schwierigkeit, Folgen der Gebietsreform von allgemeinen wirtschaftlichen Auswirkungen zu scheiden"[2]. Als eine vermutete Folgewirkung kann die Gefahr des Verlustes der Ortsnähe durch die Vergrößerung der Sparkasse angesehen werden, "wenn dieser Prozeß nicht dadurch kompensiert wird, daß die Filialen eine starke Eigenständigkeit gegenüber der Hauptstelle erhalten"[3].
Insgesamt erscheint dieser Effekt jedoch vernachlässigbar, wenn die bestehenden Filialen aufrecht erhalten werden.
Zusammenfassend kann diese Vermutung der Kreisreform mittelbar zugerechnet werden.[4]

Kosteneffekt / Reformphase	Verlust der Ortsnähe
Kreisreform	mittelbar, falls nicht kompensiert

Übersicht 21: Verlust der Ortsnähe von Sparkassen als mittelbare Folge der Kreisreform

---

waren bzw. sind, von der Gemeindegebietsreform kaum berührt wurden, ist insofern plausibel, als es nur größere Gemeinden sein dürften, welche eigene Sparkassen unterhalten und die wegen ihrer Größe durch die Gemeindegebietsreform nicht "untergingen".

1) Vgl. Rost-Haigis, B./Hohmann, F.-P., a.a.O., S. 93 f.

2) Ebenda, S. 94.

3) Ebenda.

4) Der Vollständigkeit halber sei auf Probleme hingewiesen, die sich im Zuge der Kreisreform in sog. "Gemengelagen" für Sparkassen ergaben, d.h. in solchen Gebieten, für die infolge der Kreisreform zwar nur noch e i n Gewährträger bestand, in denen jedoch immer noch die bisherigen und somit u.U. m e h r e r e Sparkassen ihre Geschäfte betrieben, was dem Regionalprinzip widersprach. Dies führte zu gerichtlichen Verfahren; vgl. dazu StMI (Sparkassenrecht, 1980), S. 3.

d) Veränderung von Nachfrageströmen

Da im Zusammenhang mit einem Behördenbesuch häufig Einkäufe erledigt werden bzw. beides miteinander verbunden wird[1], ist der Frage nachzugehen, ob mit der Verlagerung einer Gemeindeverwaltung oder eines Landratsamtes nicht auch eine Umlenkung von Nachfrageströmen einhergeht.
Empirische Aussagen zu dieser Frage liegen nicht vor.[2]
Modelltheoretische Untersuchungen haben zunächst ergeben, daß eine Verallgemeinerung "so gut wie gar nicht möglich ist, sondern vieles von der Zentralität des alten und neuen Behördensitzes sowie naheliegender anderer zentraler Städte und der in ihnen vorhandenen spezifischen Einkaufsmöglichkeiten abhängt"[3]. Jedoch kann man aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen davon ausgehen, daß am ehesten bei Gelegenheitskäufen eine Umlenkung von Nachfrageströmen zu gewärtigen ist, nicht jedoch beim geplanten Großeinkauf[4]. Was die Gelegenheitskäufe und die Deckung des einfacheren Bedarfs betrifft, sind also diejenigen Orte betroffen, welche im Zuge der Gebietsreform den Sitz eines Landratsamtes oder einer Gemeindeverwaltung verloren haben. Es kann zu einer Ausdünnung der Nachfrage und zu wirtschaftlichen Benachteiligungen dieser Orte kommen. Dem kann allerdings entgegengehalten werden, daß an anderen Orten wiederum ein entsprechender Nachfragezuwachs zu verzeichnen ist. Insofern ist hier von einer bedingten Beeinträchtigung zu sprechen.[5]

---

1) Vgl. Thieme, W./Blumenthal, T. , a.a.O., S. 65; StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 41 sowie Christaller, W. (Die Zentralen Orte, 1968), S. 109.

2) Vgl. Thieme,W./Blumenthal, T. , a.a.O., S. 65 sowie Gespräch Skoruppa, StMI, 26.4.1984.

3) Thieme, W./Blumenthal, T. , a.a.O., S. 65; zum Zentralitätsbegriff vgl. Christaller, W., a.a.O., S. 27: danach ist unter der "Zentralität" eines Ortes "die relative Bedeutung eines Ortes in bezug auf das ihn umgebende Gebiet, oder (der) Grad, in dem die Stadt zentrale Funktionen ausübt", zu verstehen.

4) Vgl. Thieme, W./Blumenthal, T. , a.a.O., S. 65 ff.

5) Nähere Erkenntnisse über Veränderungen von Nachfrageströmen infolge der Verlegung von Behördensitzen müßten beispielsweise in Partialanalysen anhand der regionalen Kaufkraftanalyse gewonnen werden; vgl. dazu Leitherer, E. (Betriebliche Marktlehre, 1974), S. 90 f.

Kosteneffekt / Reformphase	Veränderung von Nachfrageströmen
Kreisreform	bedingte Beeinträchtigung bei Gelegenheitskäufen
GGR	

Übersicht 22: Veränderung von Nachfrageströmen durch die Gebietsreform

3.2.4 Politische Kosten

Noch stärker als bei sozialen Kosten ergeben sich im Fall politischer Kosten Probleme mit der Erfassung von Mengenkomponenten und der Bestimmung von Wertkomponenten. Ansätze einer Lösung sind hier nur durch eine differenzierte Betrachtung jener Güter und Dienste möglich, welche - bedingt durch die politischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gebietsreform - einem Verzehr unterworfen sind.[1] Hierbei können die Dienstleistungskapazität kommunaler Mandatsträger und ehrenamtliche Tätigkeiten als "Dienste", historisch gewachsene Strukturen und die regierungsökonomische Qualität des Handelns und Entscheidens im legislativen und exekutiven Bereich als - immaterielle - "Güter" angesehen werden. Der Gutscharakter ist insofern gegeben, als die genannten Güter und Dienste als begehrt betrachtet werden können und damit einen Wert verkörpern.[2] Etwas schwieriger ist die Verzehrseigenschaft zu klären. Ohne weitere Begründung kann jedoch die Knappheit der genannten Güter und Dienste unterstellt werden, wodurch deren Verzehr zu einem Problem wird. Sie können damit dem wertmäßigen Kostenbegriff zugerechnet werden.[3]

---

1) Zum hier zugrunde gelegten wertmäßigen Kostenbegriff vgl. Heinen, E. (Die Kosten, 1956), S. 18 ff.

2) Zur Frage des Gutscharakters vgl. Heinen, E./Picot, A., a.a.O., S. 356 f.

3) Vgl. hierzu ebenda, S. 357.

a) Verminderung der Zahl kommunaler Mandate

Nachfolgende Tabelle gibt die zahlenmäßige Entwicklung kommunaler Mandatsträger in der Zeit der Gebietsreform wieder.[1)]

Kommune / Mandatsträger / Stichtag	kreisangehörige Gemeinden: erste Bürgermeister und Oberbürgermeister ehrenamtlich	kreisangehörige Gemeinden: erste Bürgermeister und Oberbürgermeister hauptamtlich	kreisangehörige Gemeinden: Gemeinderäte u. Stadträte ehrenamtlich	kreisfreie Städte: Oberbürgermeister	kreisfreie Städte: Stadträte (ehrenamtlich)	Landkreise: Landräte	Landkreise: kreisräte	Summe Mandatsträger	Abnahme/Zunahme: durch GGP	Abnahme/Zunahme: durch GG	Abnahme/Zunahme: zusammen
13. März 1966 (Wahlperiode 1966-1972)	6.853	186	54.770	48	1.456	143	5.453	68.911	-	-	-
	zus. 7.039										
17. Juni 1972 (Wahlperiode 1972-1978)	1.959	445	47.273	25	1.156	71	4.150	57.077	- 10.134[a)]	- 1.700[b)]	- 11.834[c)]
	zus. 4.404								= 16,4 %	= 23,9 %	= 17,2 %
1. August 1978 (Wahlperiode 1978-1984)	1.346	704	30.090	25	1.170	71	4.190	37.597	- 19.534	- 54	- 19.480
	zus. 2.05										
								Summe	- 29.668[a)] = 48,0 %	- 1.846[b)] = 23,2 %	- 31.314[c)] = 45,4 %

Tabelle 6: Zahlenmäßige Entwicklung bei kommunalen Mandatsträgern in der Zeit der Gebietsreform

Quelle (Zahlengrundlage):Bayer. Statistisches Landesamt (Kommunalwahlen,1978), S. 13.

a) Rückgang der Summe der Mandatsträger im Bereich kreisangehöriger Gemeinden in Bezug auf den Stichtag 13.3.1966

b) Rückgang der Summe der Mandatsträger im Bereich der Landkreise und kreisfreien Städte in Bezug auf den Stichtag 13.3.1966

c) Rückgang der Summe aller Mandatsträger in Bezug auf Stichtag 13.3.1966

1) Der dargestellte Zeitraum umfaßt diejenigen beiden kommunalen Amtsperioden, in welchen die Kreis- und Gemeindegebietsreform durchgeführt wurden. Für die Kreisreform ist dabei die Amtsperiode von 1966 bis 1972 maßgeblich. Für die Gemeindegebietsreform wurde auf Zahlen nach dem Stichtag 1. August 1978 verzichtet, da sich durch die "Nachkorrektur" allenfalls geringfügige Veränderungen ergeben haben: Durch die Entlassung von Gemeinden aus Verwaltungsgemeinschaften änderte sich die Zahl der gemeindlichen Mandatsträger nicht, da auch Mitgliedsgemeinden Gemeinderat und Bürgermeister haben; Änderungen durch gerichtliche Entscheidungen, welche bereits "untergegangenen" Gemeinden wieder die Selbständigkeit als Einheits- oder Mitgliedsgemeinde brachte, sind zahlenmäßig so gering, daß sie das Gesamtbild nicht verändern.

Die Zahl der kommunalen Mandatsträger nahm durch die Gebietsreform von 68.911 um 31.314 oder 45 % auf 37.597 ab. Politische Kosten durch einen Verzehr immaterieller Güter treten in mehrfacher Hinsicht ein:

- Das gesamte Dienstleistungspotential kommunaler Mandatsträger nimmt stark ab.
- Wenn "die Chancen für Bürger, kommunalpolitische Verantwortung übernehmen zu können, .. um so größer (sind), je weniger die gemeindliche Selbstverwaltung räumlich konzentriert ist"[1], spiegelt sich umgekehrt in der Verminderung der Zahl der Mandate durch die Verminderung der Zahl der Kommunen die Abnahme dieser Chancen wider.
- Die politische Seite der Bürgernähe[2] leidet.
- Das integrative Potential, welches Mandatsträger für den kommunalen Bereich darstellen[3], nimmt ab.

Die Abnahme in der Zahl der Mandatsträger auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte durch die K r e i s r e f o r m um 1.700[4] oder 24 % muß einerseits als deutlicher Rückgang, andererseits jedoch als vergleichsweise maßvoll gewertet werden angesichts des rigorosen Einschnitts durch die Gemeindegebietsreform.

Der Rückgang in der Zahl der Mandatsträger auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden durch die G e m e i n d e g e b i e t s r e f o r m ist nämlich vergleichsweise doppelt so hoch: Mit einem Rückgang um 29.668 oder 48 % bewirkte die Gemeindegebietsreform eine Halbierung der Zahl der Mandatsträger. Ein etwas milderes Bild ergeben diese Zahlen zwar, wenn man sie im Lichte der "echten" Freiwilligkeitsphase einerseits und der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase und der Zwangsphase andererseits sieht. Für die "echte" Freiwilligkeitsphase kann man davon ausgehen, daß die Negativwirkungen durch den Rückgang der Zahl der Mandatsträger von den

1) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 116.

2) Vgl. S. 71 f. d. A.

3) Vgl. Frey, F.-X. (Landkreise auch in Zukunft weiter stärken, 1982), S. 2.

4) Hier wird der Rückgang zum Stichtag 11.6.1972 gewählt, da die Zunahme von 54 Mandatsträgern in der folgenden Amtsperiode nicht als kreisreforminduziert angesehen werden kann.

Bürgern nicht so stark empfunden wurden wie in Phasen höheren Zwangsgrades, daß also der Verzehr der oben genannten immateriellen Güter und die damit verbundenen politischen Kosten als eher geringfügig betrachtet werden können. Weit über die Hälfte der Mandatsabnahme muß aber der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase und der Zwangsphase zugerechnet werden.[1] Deshalb ist diesen Phasen auch der überwiegende Teil der mit der Mandatsabnahme verbundenen politischen Kosten zuzurechnen.
Nachfolgende Übersicht faßt die politischen Kosten durch die Verminderung der Zahl kommunaler Mandate zusammen.

Kosteneffekt / verurs. Reformph.		Abnahme Dienstleistungspotential Abnahme Verantwortungschancen Abnahme Bürgernähe Abnahme integratives Potential
Kreisreform		eher maßvoll
G	"echte" Freiwilligkeitsphase	eher geringfügig
G R	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	überwiegend
	Zwangsphase	

Übersicht 23: Politische Kosten durch die Verminderung der Zahl kommunaler Mandate und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

b) Zerstörung historisch gewachsener sozialer Strukturen

Historisch gewachsene soziale Strukturen sind eine Sache der dörflichen Gemeinschaft, des örtlichen, gemeindlichen Bereichs, so daß die Kreisre-

1) Bis zum 11.6.1972 betrug die Mandatsabnahme 10.134 oder 34 % der Gesamtabnahme im Bereich kreisangehöriger Gemeinden durch die Gemeindegebietsreform. Bis zum selben Zeitpunkt betrug die Abnahme in der Zahl der Gemeinden bereits 88 % der Gesamtabnahme in der "echten" Freiwilligkeitsphase (vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.), so daß die Mandatsabnahme durch die "echte" Freiwilligkeitsphase insgesamt nicht über 40 % der Gesamtabnahme liegen dürfte, der "Zwangs"-Freiwilligkeits- und Zwangsphase also weit mehr als die Hälfte der Gesamtabnahme der Mandate zuzurechnen ist.

form in dieser Frage außer acht bleiben kann. Die Gemeindegebietsreform betraf jedoch 89 % aller zu Beginn der Gemeindegebietsreform selbständigen Gemeinden mit Umgliederungsmaßnahmen[1], ein Eingriff, der zwangsläufig seinen Einfluß auf örtliche, historisch gewachsene Strukturen haben mußte. Verschärfend wirkte als Konsequenz der Gemeindegebietsreform die Beseitigung alter Ortsnamen in der postalischen Anschrift sowie eine gleichgerichtete Tendenz im kommunalen Verwaltungsbereich. Letzterer Tendenz trat allerdings das Bayerische Staatsministerium des Innern - leider erst - nach Abschluß der Amtsphase entgegen.[2] Auch im postalischen Bereich vollzieht sich wieder eine Trendwende.[3]

Für die Zerstörung historisch gewachsener sozialer Strukturen werden in der Literatur verschiedene Ausprägungen als Auswirkungen genannt, die als immaterieller Güterverzehr zu sehen sind:

- Das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung wird in vielfacher Weise gestört.[4]
- "Der Bürger ist nach der Gebietsreform nicht so stark emotional an die neuentstandene Gemeinde gebunden und symbolisch in sie integriert".[5]
- "Die sinnfällige Übereinstimmung des örtlichen Bereichs der Selbstverwaltung mit der geographischen Gestaltung vorhandener Siedlungen und einer soziologisch oft noch klar definierbaren Ortsgemeinschaft ist durch die Bildung von Einheitsgemeinden beseitigt worden."[6]
- "Die Handlungs- und Gestaltungsmotivation des einzelnen Gemeindebürgers in Bezug auf seine Gemeinde ist nach der Gebietsreform geringer."[7]

---

1) Vgl. S. 110 f.

2) Vgl. StMI - MABl 1978 S. 921.

3) Vgl. SZ Nr. 170 v. 25.7.1984, S. 2; vgl. auch Schreiben der Oberpostdirektion München v. 4.7.1984, Anlagen zu diesem Schreiben, S. 2.

4) Vgl. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 541.

5) Zahn, H.-H., a.a.O., S. 79.

6) Stang, Ch., a.a.O., S. 35.

7) Zahn, H.-H., a.a.O., S. 65.

- Die Transparenz kommunalpolitischer Vorgänge hat sich verschlechtert, wobei untere soziale Schichten vergleichsweise stärker betroffen sind.[1)]
- Herkunft, Wohndauer und hergebrachte soziale Beziehungen werden in ihrer Bedeutung für das kommunalpolitische Engagement eingeebnet.[2)]

Beim Versuch einer Zurechnung politischer Kosten durch die Zerstörung historisch gewachsener Strukturen auf einzelne Reformphasen kann wieder von der Überlegung ausgegangen werden, daß in der Phase der "echten" Freiwilligkeit der Verzehr genannter immaterieller Güter insofern als eher geringfügig einzustufen ist, als die Bürger sonst den geplanten Umgliederungen nicht das letztendlich an den Tag gelegte Maß an Freiwilligkeit entgegengebracht hätten. Als Indiz hierfür können Erfahrungsberichte aus der "echten" Freiwilligkeitsphase gewertet werden, denen zufolge sich bereits wenige Jahre nach Umgliederungsmaßnahmen ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl in den Gemeinden entwickelt hat oder zumindest Ansätze dafür vorhanden waren.[3)]
Somit muß der überwiegende Teil der hierdurch entstandenen politischen Kosten wiederum der "Zwangs"-Freiwilligkeits- und Zwangsphase zugerechnet werden.[4)]

verurs. Reformph. \ Kosteneffekt		Zerstörung historisch gewachsener sozialer Strukturen
G	"echte" Freiwilligkeitsphase	eher geringfügig
G	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	überwiegend
R	Zwangsphase	

Übersicht 24: Politische Kosten durch die Zerstörung historisch gewachsener Strukturen und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

---

1) Vgl. Jauch, D., a.a.O., S. 106 sowie Zahn, H.-H., a.a.O., S. 123.

2) Vgl. Jauch, D., a.a.O., S. 107.

3) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 32.

4) Der These von der Zerstörung historisch gewachsener sozialer Strukturen wird in der Literatur jedoch auch widersprochen: Immerhin

c) Abnahme des ehrenamtlichen Elements

In der Frage des ehrenamtlichen Elements muß der Bereich der Selbsthilfe bzw. der eher technische Bereich (z.B. Selbsthilfe bei Straßen- und Wegebau, Weiher- und Gräbenreinigung, Friedhofspflege)[1] einerseits und der Bereich echter Ehrenämter, die im gemeindlichen Bereich - oft gegen geringe Vergütungen - zu versehen sind, andererseits auseinandergehalten werden. In beiderlei Hinsicht liegt es in der Natur der Sache, daß die Frage nach dem ehrenamtlichen Element nur im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform gesehen zu werden braucht. Was Ehrenämter auf Landkreisebene betrifft, so kann den Zahlen in Tabelle 7 entnommen werden, daß Ehrenämter auf Kreisebene im Vergleich zur Gemeindeebene von ihrem Volumen her eine unbedeutende Rolle spielen.

Für den Bereich der S e l b s t h i l f e i m t e c h n i s c h e n B e r e i c h haben bereits Erfahrungsberichte in der Phase der "echten" Freiwilligkeit ergeben, daß diese merklich nachgelassen hat:[2] "Angelegenheiten, die viele Bürger ehedem ohne besondere Aufforderung übernommen hätten, würden jetzt von der Gemeindeverwaltung erwartet. Die Bereitschaft, auch nur geringfügige Arbeiten freiwillig für die Gemeinde zu leisten, sei - unter Hinweis auf die gemeindlichen Arbeitskräfte - weitgehend entfallen und, wenn überhaupt, nur noch gegen entsprechende Entlohnung zu erwarten."[3] Gerade für eingemeindete Orte ist der empiri-

hätten sich in umgegliederten Gemeinden harte "Solidaritätskerne" gebildet; vgl. Jauch, D., a.a.O., S. 134. Die Reform-Maßnahmen hätten sogar gegenläufige Kräfte freigesetzt, welche das soziale Leben in den Gemeinden wenn nicht sogar verstärkt, so doch ungebrochen fortbestehen haben lassen; vgl. Albertin, L./Keim , E./Werle, R., a.a.O., S. 301;Baur, D., a.a.O. sowie Neubauer, F., a.a.O., S.7. Die Verwaltungsgemeinschaften würden "ihren Beitrag dazu leisten, soviel gewachsene Strukturen wie nur irgendwie möglich zu erhalten"; Neubauer, F., a.a.O., S. 7 f. Menschliche Gemeinschaft hänge nicht von der Organisationsform "Landgemeinde" ab; vgl. Seidl (Abschluß, 1978), S. 15.

1) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 51.

2) Vgl. ebenda, S. 38 und 51.

3) Ebenda, S. 51.

sche Nachweis gelungen, daß die Bürgerbeteiligung nachläßt, weil "die Bürger von der Verwaltung ... eine vermehrte Aufgabenerfüllung erwarten"[1]. Daneben habe sich "als Reaktion auf die Versprechungen im Rahmen der Verwaltungsreform ... in den eingemeindeten Orten die Meinung verbreitet, die Gemeinde werde Leistungen bieten, die vordem im Wege der Selbsthilfe erbracht wurden"[2]. Letztere Ergebnisse lassen den Schluß zu, daß sich die nachlassende Selbsthilfebereitschaft keineswegs auf die Phase der "echten" Freiwilligkeit beschränkte - ein Nachlassen ist in dieser Phase gerade wegen der "echten" Freiwilligkeit ohnehin eher verwunderlich - sondern sich durch die ganze Gemeindegebietsreform hindurchzog.

Die Abnahme der Selbsthilfebereitschaft wäre unter Kostengesichtspunkten jedoch nicht hinreichend gewürdigt, wenn darin nur der Verzehr eines immateriellen Gutes gesehen würde. Vielmehr führt diese Abnahme zu einer Überwälzung von Kosten in den hauptamtlichen Bereich der Gemeinden hinein. In dem Maße, wie Tätigkeiten aus dem Bereich bürgerlicher Selbsthilfe heraus in den hauptamtlichen Bereich der Gemeinden hineinwandern, entstehen dort mehr und mehr Kosten bzw. Ausgaben.

Für den Bereich echter Ehrenämter ergibt sich demgegenüber ein ausgeglichenes Bild. Einige wesentliche Zahlen sind nachfolgender Tabelle zur Entwicklung der Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit zu entnehmen:

Jahr \ Gebietskörperschaften	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise und kreisfreie Städte
1975	92.126	17.601
1978	93.963	24.094
1979	86.797	26.976
1982	95.936	29.308

Tabelle 7: Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit (Beträge in Tausend DM)

Quellen: Bayer. Statistisches Landesamt (Staats- und Kommunalfinanzen, 1978), S. 86 f.; ders. (Staats- und Kommunalfinanzen, 1980), S. 114 f.; ders. (Staats- und Kommunalfinanzen, 1981) S. 114 f.; Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Staats- und Kommunalfinanzen, 1984), S. 116 f.

---

1) Jauch, D., a.a.O., S. 107.

2) Ebenda, S. 158; vgl. auch Albertin, L./Keim, E./Werle, R., a.a.O., S. 272.

für die Phase der "echten" Freiwilligkeit haben Erfahrungsberichte teilweise einen Rückgang, teilweise jedoch "Ansätze einer echten Wiederbelebung", insgesamt aber keine einheitliche Tendenz ergeben.[1] Auch für den weiteren Fortgang der Gemeindegebietsreform lassen sich aus obiger Tabelle keine eindeutigen Schlüsse ziehen.[2] Allenfalls kann die Abnahme von DM 93.963.000 im Jahr 1978 auf DM 86.797.000 im Jahr 1979 als vorübergehender Einbruch im Zusammenhang mit dem Vollzug der Gemeindegebietsreform im Jahr 1978 gewertet werden, der jedoch durch die wieder stark gestiegenen Aufwendungen bis 1982 mehr als ausgeglichen wird.

Eine besondere Würdigung gebührt allerdings der Entwicklung der Ehren- und Hauptamtlichkeit 1. Bürgermeister und Oberbürgermeister kreisangehöriger Gemeinden[3]. Von 1966 bis zur Kommunalwahl 1972 ging die Zahl ehrenamtlicher 1. Bürgermeister von 6.853 um 2.894 oder 42 % auf 3.959 zurück, bis 1978 fiel sie weiter um 2.613 oder 66 % auf 1.346, wodurch sich für die Zeit der Gemeindegebietsreform[4] insgesamt eine Abnahme in der Zahl ehrenamtlicher Bürgermeister um 5.507 oder 80 % ergibt. Die Zahl hauptamtlicher 1. Bürgermeister und Oberbürgermeister nahm im selben Zeitraum von 186 um 519 oder 279 % auf 705 zu. Eine Wertung als politische Kosten soll hiermit allerdings nicht verbunden werden, da sich in dieser Entwicklung allein die Abnahme der Zahl der Gemeinden sowie ihre Vergrößerung widerspiegelt, jedoch nicht etwa eine Abnahme der Bereitschaft zu ehrenamtlicher Tätigkeit.[5]

---

1) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 52.

2) In den Jahren vor 1975 wurden Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit vom Bayer. Statistischen Landesamt nicht ausgewiesen.

3) Vgl. Tab. 6, S. 211 d. A.

4) Hier ist aus Gründen der Datenlage der Zeitraum ab 1966 gemeint und nicht - wie an anderen Stellen der Arbeit - ab 1969, wenn vom Zeitraum der Gemeindegebietsreform die Rede ist; dies erscheint insofern erlaubt, als die Abnahme von 1966 bis 1969 geringfügig war; vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.

5) Im Zusammenhang mit Ehrenamtlichkeit werden in der öffentlichen Diskussion häufig Feuerwehren und Rettungsdienste genannt. Deshalb sei hier ein kurzer Hinweis angebracht. Im Bereich der Freiwilligen Feuerwehren fielen bisher gebietsreforminduzierte Abnahmen im ehrenamtlichen Bereich nicht auf. Die Zahl der Freiwilligen Feuerwehren betrug im Jahr 1979, also nach Vollzug der Gemeindegebietsreform, noch 7.785;

Nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über politische Kosten durch gebietsreforminduzierte Veränderungen im ehrenamtlichen Element.

Ausprägung / verurs. Reformph.		Selbsthilfebereitschaft (eher technischer Bereich)	Ehrenämter
G	"echte" Freiwilligkeitsphase	merklicher Rückgang	etwa gleichbleibend
G	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase		
R	Zwangsphase		

Übersicht 25: Entwicklung des ehrenamtlichen Elements durch die Gemeindegebietsreform

d) Abnahme regierungsökonomischer Qualität

Die regierungsökonomische Qualität kommunaler Selbstverwaltung zeichnet sich zum einen dadurch aus, daß "sie eher für einen Ausgleich zwischen allfällig zu gewärtigenden guten und schlechten Entscheidungen sorgt als eine zentrale gemeindliche Fremdverwaltung"[1]; zum anderen dadurch, daß es ein Mehr an "Frontnähe" gestattet, "die individuellen Eigenschaften von Entscheidungsproblemen besser zu erfassen, als es bei 'Frontferne' möglich ist"[2].

In beiderlei Hinsicht hat demnach die Gebietsreform eine Abnahme regierungsökonomischer Qualität bewirkt: Durch die gebietlichen Vergrößerungen der kommunalen Gebietskörperschaften sowohl durch die Kreis- als auch durch die Gemeindegebietsreform wirken sich nunmehr "gute wie schlechte

---

vgl. o.V. (Fakten und Zahlen, 1979), S. 31. Dies ist mehr als die Zahl der Gemeinden zu Beginn der Gemeindegebietsreform und kann deshalb als Indiz dafür gewertet werden, daß im Verlauf der Gemeindegebietsreform der Bestand der Freiwilligen Feuerwehren nicht oder kaum berührt wurde. Der Bereich der Rettungsdienste (vgl. Art. 3 Bayer. Rettungsdienstgesetz) kann von der Natur der Sache her in bezug auf die Bereitschaft zur Ehrenamtlichkeit als gebietsreformunabhängig angesehen werden.

1) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 116.

2) Ebenda.

Entscheidungen jeweils 'flächendeckend' im ganzen Zuständigkeitsgebiet aus"[1], flächendeckender, also für größere Gebiete als vor der Gebietsreform. Dazu kommt, daß durch die Verringerung der Zahl kommunaler Mandatsträger sowie durch die Vergrößerung der Entfernung der Verwaltungen von den Sachproblemen "Frontnähe" verloren gegangen ist.
Im einzelnen lassen sich - für Kreis- und Gemeindegebietsreform in allen Phasen (außer der "Nachkorrekturphase") gleichermaßen - drei Bereiche herausschälen, die sich negativ auf die regierungsökonomische Qualität auswirken:

- Die Mitarbeiter der neu gebildeten vergrößerten Verwaltungen verfügen über weniger orts- und sachnahe Kenntnisse als die Mitarbeiter der jeweils zuständigen Verwaltungen vor der Reform, wobei "selbst bei verbesserter Spezialisierung .. eine Verminderung der Richtigkeit zu vermuten"[2] ist. Detailkenntnis im Sinne von Sach- und Ortsnähe erleichtert dagegen sachgerechte Entscheidungen.[3]
- Die Beziehungen und Kontaktmöglichkeiten zwischen Kommunalpolitikern einerseits und Bürgern andererseits nehmen ab.[4] Diese Entwicklung hat negative Auswirkungen in beide Richtungen: zum einen vermindern sich die Möglichkeiten der Kommunalpolitiker, sich umfassende Informationen aus der Bürgerschaft herauszuholen; zum anderen werden die Wege weniger, umgekehrt Informationen aus dem kommunalpolitischen Bereich über die Kommunalpolitiker in die Bürgerschaft hineinzutragen.
- Durch die Vergrößerung der Kollegialorgane und die Vermehrung der zu behandelnden Sachfragen verlagern sich Beratungen und (Vor-)Entscheidungen immer mehr in Ausschüsse und Fraktionen hinein.[5] Dadurch geht der Blick für "das Ganze" immer mehr verloren. Wenn auch die Information der Mandatsträger vielfältiger und umfassender als vor der Gebietsreform sein mag, "wird dadurch die Kontrollfähigkeit des Ge-

1) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 116.
2) Poschen, E., a.a.O., S. 187.
3) Vgl. Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 47.
4) Vgl. Jauch, D., a.a.O., S. 39 und 83 sowie Frey, R., a.a.O., S. 763.
5) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 14.

meinderates[1] nicht erhöht, sondern vermindert, da die Informationsflut und -art die Gemeinderäte[2] überfordern"[3].

Kosten-effekt verurs. Reformph.	Abnahme regierungsökonomischer Qualität
Kreisrefrom	Verlust an "Frontnähe" durch - weniger orts- und sachnahe Kenntnisse - weniger Kontakte Kommunalpolitiker-Bürger (in beiden Richtungen) - Blick für "das Ganze" geht verloren
GGR	

Übersicht 26: Ausprägungen der Abnahme regierungsökonomischer Qualität durch die Gebietsreform

3.3 Anpassungen im außerkommunalen Bereich

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten Folgekosten der Gebietsreform für die Kommunen als Körperschaften und als Gemeinwesen untersucht worden sind, soll nunmehr der Frage nachgegangen werden, welche Anpassungen außerhalb des kommunalen Bereiches im Zusammenhang mit der Gebietsreform stattgefunden haben. Dies kann in einem vergleichsweise knappen Rahmen erfolgen, da zum einen in manchen Bereichen Veränderungen nicht unbedingt als Anpassungen infolge der Gebietsreform zu sehen, zum anderen aber manche Bereiche bereits eingehend wissenschaftlich untersucht worden sind[4]

1) Dies gilt wohl analog für Kreistage, A. d. Verf.

2) Analog für Kreisräte, A. d. Verf.

3) Jauch, D., a.a.O., S. 84.

4) Vgl. z.B. Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O.; Kulartz, H.-P., a.a.O., sowie Poschen, E., a.a.O.

und keine spezifisch bayerischen Besonderheiten aufweisen. Eine vertiefte Untersuchung all der im folgenden angesprochenen Bereiche würde auch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Schließlich sind auch nur bedingt - pauschale - Zurechnungen von Anpassungen auf Kreis- oder Gemeindegebietsreform möglich.

3.3.1 Sonderbehörden

Anpassungen bzw. Neuorganisationen im Bereich von Sonderbehörden[1] können nicht als Folge der Gebietsreform gesehen werden; denn sowohl Gebietsreform als auch die Neuorganisation von Sonderbehörden als Institutionalreform erfolgten i.R.d. gesamten Verwaltungsreform nach den Prinzipien der Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung.[2] Die Gebietsreform war also nicht ursächlich für die Anpassung der staatlichen Behördenstruktur, die sich auch ohne Gebietsreform vollzogen hätte.[3] Insofern handelt es sich bei strenger Auslegung um keine "Anpassung" der Organisation der Sonderbehörden an durch die Gebietsreform geschaffene Gegebenheiten. Kosten und Folgekosten der Neuorganisation können also auch nicht der Gebietsreform zugerechnet werden. Grundsätzlich wurde zwar die Zahl der Sonderbehörden an die der Landkreise angeglichen.[4] Jedoch ist der Versuch fehlgeschlagen, "Sonderbehörden in die Landratsämter einzugliedern"[5]. Dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung wurde dadurch nicht Rechnung

1) Der Begriff "Sonderbehörden" ist nicht scharf umrissen. Hier sollen darunter vor allem staatliche Ämter verstanden werden (Landbauämter, Straßenbauämter, Wasserwirtschaftsämter, Veterinärämter, Gesundheitsämter, Schulämter, Finanzämter, Vermessungsämter, Landwirtschaftsämter, Tierzuchtämter, Forstämter, Versicherungsämter), jedoch auch Behörden des Bundes (z.B. Musterungsbehörden, Kreiswehrersatzämter, Arbeitsämter) oder Behörden im weitesten Sinne (Gerichte, Justizbehörden).

2) Vgl. S.29f. d. A.; vgl. auch Neubauer, F., a.a.O., S. 11; StMI (Neugliederung, 1972), S. 49 sowie Gespräch Diehl, StMI, 21.5.1984.

3) Vgl. Gespräch Diehl, StMI, 29.5.1984.

4) Vgl. Gespräch Rödl, StMI, 18.5.1984.

5) Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 13.

getragen.[1] Lediglich die Veterinärämter wurden in den allermeisten Fällen an die Landratsämter angegliedert. Die Kostenentwicklung ist für sie in Anlage 7 beispielhaft dargestellt. Vor der Neuorganisation der Veterinärämter, die zeitlich kurz auf die Kreisreform folgte, handelte es sich dabei um "Wohnzimmer-Behörden", weil sie sich in der Regel in den Wohnungen der Amtsveterinäre befanden.[2] Wie aus dem Beispiel hervorgeht, stiegen die Kosten durch die Neuorganisation erheblich.[3]

3.3.2 Bundespost

Auswirkungen der Gebietsreform auf die Bundespost ergaben sich hauptsächlich in den Bereichen des Postwesens und des Fernmeldewesens. Hierzu wurden bereits eingehende wissenschaftliche Untersuchungen vorgelegt.[4] Darüber hinaus sind von der Gebietsreform beispielsweise für das Kabelfernsehen Impulse ausgegangen, deren Wirksamwerden erst langfristig erwartet werden kann.[5]
Im Bereich des P o s t w e s e n s ergaben sich Auswirkungen nur durch die Gemeindegebietsreform.[6] Anpassungsmaßnahmen infolge der Gemeindegebietsreform erfolgten bzw. erfolgen unter anderem durch Zentralisierung des Posteingangs in neugebildeten Gemeinden, durch grundsätzliche Übernahme der neuen Namen der Gebietskörperschaften, durch Unterscheidung mehrerer Postanstalten innerhalb einer Gemeinde mittels arabischer Ziffern und durch eine einheitliche Postleitzahl für jede neugebildete Gemeinde.[7]

---

1) Vgl. dazu o.V. (Einschränkungen der Selbstverwaltung, 1982), S. 11.

2) Vgl. Gespräch Rödl, StMI, 18.5.1984.

3) Eine umfassende Darstellung von Einzelmaßnahmen i.R.d. Neuorganisation von Sonderbehörden findet sich bei Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 187 ff.

4) Vgl. Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O.

5) Vgl. ebenda, S. 96; vgl. auch Bundesminister für Forschung und Technologie, Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Technische Kommunikation, 1979).

6) Vgl. Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O., S. 11.

7) Vgl. ebenda, S. 14 f.; vgl. auch Schreiben der Oberpostdirektion München v. 4.7.1984, Anlagen zu diesem Schreiben.

Durch die Ausrichtung der Postversorgung auf die neugebildeten Gemeindegrenzen sind der Deutschen Bundespost "geringfügig" Kosten entstanden, deren Quantifizierung jedoch nicht möglich ist.[1) 2)]

Anpassungen bzw. Anpassungserfordernisse infolge der Gebietsreform im Bereich des F e r n m e l d e w e s e n s ergaben sich hinsichtlich der "Anpassung der Ortsnetzgrenzen an die neuen Gemeindegrenzen", des "Eintrag(es) der Teilnehmer im Amtlichen Fernsprechbuch .. unter dem Gemeindenamen" und der "Neuabgrenzung der Amtlichen Fernsprechbuchbereiche unter Berücksichtigung der neuen politischen Grenzen"[3)].

Die Forderung nach Anpassung der Ortsnetzgrenzen an die neuen Gemeindegrenzen hat die Bundespost bisher damit zurückgewiesen, daß die damit verbundenen Kosten von ca. DM 18 Mrd für das ganze Bundesgebiet zwangsläufig Auswirkungen auf die Fernsprechgebühren haben müßten[4)], "völlig außerhalb der Möglichkeiten der Deutschen Bundespost liegen und volkswirtschaftlich auch nicht sinnvoll eingesetzt wären"[5)]. Auch seien für die Abgrenzung politischer Gemeinden andere Kriterien maßgebend, "die sich jedoch für fernmeldetechnische Zwecke nicht eignen"[6)]. Schließlich sei die Gebührenfrage durch die Einführung der Nahbereiche gelöst, wodurch in 99,6 % der neugebildeten Kommunen die Teilnehmer miteinander und in 100 % der neugebildeten Kommunen die Bürger mit ihren Verwaltungsdienststellen zum Nahtarif telefonieren können.[7)]

Über die Frage der Anpassung des Eintrages der Teilnehmer im Fernsprechbuch unter dem Gemeindenamen ist noch nicht befunden.[8)] Der Frage der

1) Vgl. Schreiben der Oberpostdirektion München v. 4.7.1984, Anlagen zu diesem Schreiben.

2) Zu den - als eher unbedeutend einzuschätzenden - Auswirkungen auf die übrigen Dienstzweige des Postwesens (Geld-, Postscheck-, Postsparkassen- und Postreisedienst) vgl. Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O., S. 70 ff.

3) Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O., S. 76.

4) Vgl. ebenda, S. 79 f.

5) Schreiben der Oberpostdirektion München v. 4.7.1984, Anlagen zu diesem Schreiben,

6) Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, 93. Sitzung, 1.6.1978, Anlage 91.

7) Vgl. ebenda sowie Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O., S. 80 f.

8) Vgl. Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O., S. 92 ff.

Abgrenzung der Fernsprechbücher unter Berücksichtigung der neuen politischen Grenzen wurde nach Überarbeitung diesbezüglicher Kriterien im Jahr 1977 mit dem Ergebnis Rechnung getragen, daß "die Grenzen der amtlichen Fernsprechbücher künftig nach Möglichkeit mit den bestehenden Kreisgrenzen in Deckung zu bringen"[1] sind.
Der Gesamtbetrag, den die Deutsche Bundespost im Fernmeldewesen nur an Personalkosten für die Folgen der Gebietsreform aufwenden mußte, wird mit DM 37 Mio beziffert.[2]
Vor allen Dingen aber betrug "der Investitionsaufwand für die Änderungen und Erweiterungen in den Vermittlungsstellen und bei den Leitungen ... in den Jahren der Einführung des Nahdienstes 2,63 Milliarden DM"[3]. Die jährlichen Mindereinnahmen durch die Einführung der Nahbereiche betragen pro Jahr ca. DM 1,4 Milliarden. Bei einem Anteil Bayerns an diesen Beträgen von 15 % bis 20 % ergibt sich für den Investitionsaufwand ein Betrag von rund DM 400 bis 530 Mio , für die jährlichen Mindereinnahmen von DM 210 bis 280 Mio.[4] Die mit der Einführung der Nahbereiche verbundenen Kosten können der Gebietsreform jedoch allenfalls nur bedingt zugerechnet werden. Eher ist davon auszugehen, daß die Bundespost dieses System auch unabhängig von Gebietsreform-Maßnahmen eingeführt hätte und den Zusammenhang mit der Gebietsreform nur insofern herstellt, als sie mit Hinweis auf die Einführung der Nahbereiche die diesbezüglichen Probleme aus der Gebietsreform für erledigt erklärt.
Eine zahlenmäßige Zusammenfassung der Anpassungskosten ist nicht möglich, da zum einen die notwendigen Spezifizierungen für Bayern nicht vorliegen, zum andern - was die Einführung der Nahbereiche betrifft - für die Gebietsreform allenfalls eine bedingte Ursächlichkeit vermutet werden kann.

---

1) Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, 114. Sitzung, 9.11.1984, Anlage 25.

2) Vgl. Bischoff, K./Langhammer, R., a.a.O., S. 101.

3) Schreiben der Oberpostdirektion München v. 4.7.1984, Anlagen zu diesem Schreiben.

4) Vgl. ebenda.

Als pauschales Fazit kann gesagt werden, daß sich Anpassungskosten für die Deutsche Bundespost überwiegend durch die Gemeindegebietsreform ergeben haben. Für den Bereich des Postwesens können diese als vergleichsweise geringfügig, für den Bereich des Fernmeldewesens als vergleichsweise hoch bezeichnet werden.

verurs. Reformphase	Bundespost
[illegible]	- Postwesen: vergleichsweise gering - Fernmeldewesen: vergleichsweise hoch

Übersicht 27: Einschätzung von Anpassungskosten bei der Bundespost durch die Gebietsreform

3.3.3. Sonstige

Anpassungserfordernisse und damit verbundene Anpassungskosten ergeben bzw. ergaben sich neben dem Bereich der Sonderbehörden und der Bundespost in den Bereichen des Güterkraftverkehrs, der Handwerksinnungen und der Energieversorgungsunternehmen.

Für den G ü t e r k r a f t v e r k e h r hat die Gemeindegebietsreform "in der Umstellungsphase erhebliche Schwierigkeiten und Probleme mit sich gebracht"[1]. Durch die Gemeindegebietsreform sind zahlreiche - nach [illegible] Güterkraftverkehrsgesetz festzulegende - Ortsmittelpunkte weggefallen "und damit Verkehrsrelationen, die bisher im Nahverkehr bedient werden konnten, zu Fernverkehr geworden"[2], woraus wiederum ein kapazitäts-

1) Schreiben des BDN v. 13.6.1984.
2) Ebenda.

politisches und ein Tarifproblem entstanden sind[1].
Durch entsprechende Regelungen im Güterkraftverkehrsgesetz konnten jedoch die negativen Auswirkungen weitgehend neutralisiert werden:[2]
Zum einen ermöglichte es § 2 Abs. 3 GüKG bei Maßnahmen der Gemeindegebietsreform, bis zu 3 bezirkliche Ortsmittelpunkte zu bilden, "wenn es für die befriedigende Verkehrsbedienung eines bestimmten Gebietes erforderlich ist", auch wenn die Voraussetzungen für die Bildung mehrerer Ortsmittelpunkte, nämlich mehr als 100.000 Einwohner oder einer Fläche von mehr als 100 qkm[3] nicht erfüllt sind. Zum anderen räumt § 107 GüKG eine Übergangszeit von bis zu 6 Jahren für umgegliederte Gemeinden ein. Insgesamt hielt sich dadurch der Austausch von Relationen zwischen Nah- und Fernverkehr im großen und ganzen etwa die Waage. Nach Auffassung des Bundesverbandes des Deutschen Güternahverkehrs e.V. haben sich - von den Umstellungsschwierigkeiten abgesehen - jedoch "im Bereich des Güterkraftverkehrs kaum meßbare Kosten-/Nutzeneffekte ergeben"[4].

Mögliche Anpassungserfordernisse ergeben sich für den Bezirk von H a n d w e r k s i n n u n g e n durch die Kreisreform. "Der Innungsbezirk soll sich in der Regel mit einem Stadt- oder Landkreis decken."[5] Mit der Änderung von Kreisgrenzen i.R.d. Kreisreform stellte sich somit auch die Frage des Gebietszuschnitts für Handwerksinnungen. Fröhler und Kormann kommen zu dem Ergebnis, daß "eine Anpassung der Innungsstruktur an geänderte Kreisgrenzen .. weder für Gebiets- noch für Bestandsänderungen automatisch ein(tritt)", daß eine Innung jedoch gehalten ist,

---

1) Ein kapazitätspolitisches Problem, weil Güterfernverkehr konzessionsorientiert ist, Güternahverkehr jedoch nicht; ein Tarifproblem wegen des Tarifsprungs zwischen dem niedrigeren GNT und dem höheren RKT; vgl. Schreiben des BDN v. 13.6.1984.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. § 2 Abs. 2 Satz 4, 1. Halbsatz GüKG.

4) Schreiben des BDN v. 13.6.1984; vgl. hierzu auch Schreiben des Landesverbandes Bayer. Transportunternehmen e.V. v. 24.8.1984 sowie Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2592.

5) § 52 Abs. 2 Satz 2 HandwO.

"wenigstens ihr Gebiet der gewandelten Kreisgrenze anzugleichen"[1]. Insofern liegen hier keine zwangsläufigen Anpassungskosten vor.

Für die Energieversorgungsunternehmen, namentlich für den Bereich der Stromversorgung, war - wie weiter oben bereits ausgeführt[2] - lediglich die Gemeindegebietsreform bedeutsam. Aus den oben gemachten Ausführungen geht hervor, daß Anpassungserfordernisse und damit Anpassungskosten erst als Spätfolgen der Gemeindegebietsreform eintreten können und sich mithin einer heutigen Quantifizierbarkeit entziehen.

Die Überlegungen zu möglichen Anpassungskosten in den letztgenannten Bereichen sind in nachfolgender Übersicht zusammengefaßt:

Anpassungskosten verurs. bei Reformph.	Güterkraftverkehr	Handwerksinnungen	Energieversorgungsunternehmen
Kreisreform	-	Anpassung der Grenzen als Empfehlung	-
Gemeindegebietsreform	Anpassungsprobleme in Umstellungsphase	-	mögliche Anpassungskosten als Spätfolgen

Übersicht 28: Einschätzung von Anpassungskosten in sonstigen von der Gebietsreform betroffenen Bereichen und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

1) Fröhler, L./Kormann, J., a.a.O., S. 318.

2) Vgl. S. 205 d. A.

4. Nutzen der Gebietsreform

Der Nutzen der Gebietsreform wird nach dem gleichen Schema wie ihre Folgekosten gegliedert. Es geht zunächst in engerer Sicht um die Frage, inwieweit die Gebietsreform bei den Kommunen als K ö r p e r s c h a f t e n Nutzen und Minderkosten bewirkt hat. Im zweiten, erweiterten Schritt wird untersucht, welche Minderkosten und Nutzen die Gebietsreform in den Kommunen als G e m e i n w e s e n gezeitigt hat. In einem dritten Schritt wird schließlich gefragt, ob die Gebietsreform auch im a u ß e r k o m m u n a l e n B e r e i c h Nutzen gestiftet hat.

4.1 Nutzen im Bereich der Kommunalverwaltungen

4.1.1 Einsparungen bei Personalkosten

Trotz der obigen Befunde über Personalfolgekosten der Gebietsreform, die per Saldo keine Einsparungen im Bereich der Personalkosten erkennen lassen, sollen wegen der Erwartungen an die Gebietsreform bezüglich personeller Einsparungen bzw. einer günstigeren Entwicklung bei den Personalkosten dennoch einige diesbezügliche Aspekte herausgegriffen werden.[1)]

Eine besondere Würdigung verdient die Frage, ob bzw. inwieweit im Zuge der Funktionalreform durch die Verlagerung von Zuständigkeiten von höheren auf niedrigere Behörden bei den bisher zuständigen Behörden Dienstkräfte freigesetzt wurden.[2)] Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat dazu allerdings festgestellt, "daß Personalreduzierungen bis auf

---

1) Vgl. S. 175 f. d. A.

2) Vgl. Bayer. Senat, Drs. 150/80; als Beispiele werden hier die Übertragung der Genehmigung von Bebauungsplänen und die Wohnungsbauförderung von den Regierungen auf die Kreisverwaltungsbehörden angeführt und die grundsätzliche Einsparung oder Übertragung der freiwerdenden Stellen "auf die durch die Aufgabenmehrung belasteten Dienststellen" beantragt.

wenige Teilbereiche, so bei einigen Regierungen in den Bereichen Wohnungsmodernisierungsforderung und beim Vollzug des Bundesbaugesetzes, kaum möglich waren"[1]. Der Grund dafür liegt darin, "daß in den vergangenen Jahren auf allen Ebenen der Verwaltung eine Vielzahl neuer Aufgaben zugekommen ist und bei der Bewältigung von schon bestehenden Aufgaben Personalengpässe bestanden"[2]. Soweit sich Freisetzungen ergeben haben, wurde das betroffene Personal zur Bewältigung von Engpässen und neuen Aufgaben eingesetzt und dadurch Stellenmehrungen verhindert.[3]

Die berechtigte und plausible Erwartung personeller Einsparungen bei bisher zuständigen Behörden durch die Funktionalreform ist damit nicht eingetreten. Regierungen und Landratsämtern kann dabei noch zugute gehalten werden, daß sie i.R.d. Funktionalreform tatsächlich neue Zuständigkeiten hinzu bekamen, nämlich 75 die Regierungen und 40 die Landratsämter.[4] Jedoch bleibt die Frage nach Personaleinsparungen bei den Staatsministerien, die 86 Zuständigkeiten wegverlagerten, jedoch nur 1 Zuständigkeit hinzubekamen[5].

Für die Gemeindegebietsreform, für die ohnehin nur vorsichtig eine günstigere Entwicklung bei den Personalkosten postuliert worden ist[6], ist ein Vergleich der Entwicklung der Personalkosten zwischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften interessant:

1) Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/871.
2) Ebenda; vgl. auch Gespräch Schmaus, StMI, 22.5.1984.
3) Vgl. Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/871.
4) Vgl. S. 247 f. d. A.
5) Vgl. ebenda; die eine zusätzliche Zuständigkeit wurde im StMI angesiedelt.
6) Vgl. S. 49 d. A.

Personal-ausgaben / Jahr	absolut (DM Mio)		je Einwohner (DM)	
	Einheits-gemeinde	Verwaltungs-gemeinschaft	Einheits-gemeinde	Verwaltungs-gemeinschaft
1978	208	320	164	151
1979	230	370	184	174
1980	255	310	209	185
1981	264	333	217	198

Tabelle 8: Gegenüberstellung der Entwicklung der Personalausgaben (absolut und je Einwohner) von Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (Einheitsgemeinden und Mitgliedsgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner)

Quelle:Steinberger,R.-D.(Finanzwirtschaft von Zweckverbänden, 1983), S. 385

Aus Tabelle 8 geht hervor, daß die Entwicklung der Personalausgaben[1] je Einwohner bei Verwaltungsgemeinschaften erheblich günstiger verläuft als bei Einheitsgemeinden. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, daß diese Verwaltungsgemeinschaften größere Verwaltungseinheiten darstellen als die Einheitsgemeinden.[2] Insofern kann hier ein größenordnungsbedingter Degressionseffekt durch effizienteren Personaleinsatz vermutet werden.

---

1) Zur Gleichsetzung der Begriffe "Personalkosten" und "Personalausgaben" in diesem Zusammenhang vgl. sinngemäß Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 112.

2) Zur Klarstellung sei auf folgendes hingewiesen: Den Einheitsgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern werden hier nicht Verwaltungsgemeinschaften gegenübergestellt, deren Mitgliedsgemeinden i n s g e s a m t weniger als 5.000 Einwohner haben, sondern deren Mitgliedsgemeinden jede für s i c h diese Größenordnung aufweist. Die Verwaltungsgemeinschaften können also u.U. erheblich mehr Einwohner umfassen als die mit ihnen hier verglichenen Einheitsgemeinden. Die Wahl der Einwohnergrößenordnung kann als durchaus repräsentativ angesehen werden: die überwiegende Zahl der Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften liegen in dieser Größenordnung; vgl. dazu Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 45 f.

Wenn auch keine personellen Einsparungen erreicht werden konnten, so wurde doch durch die Verwaltungsgemeinschaft das Ziel einer günstigeren Entwicklung bei den Personalkosten erreicht.
Im übrigen sei an dieser Stelle abermals darauf hingewiesen, daß durch die Übernahmeverpflichtungen in vielen Fällen möglicherweise auch Jahre nach Vollzug der Gebietsreform noch m e h r Personal beschäftigt ist bzw. war als eigentlich erforderlich.[1] In solchen Fällen muß damit gerechnet werden, daß erst im Laufe der Zeit durch die natürliche Fluktuation der Personalstand schrumpft[2] und sich dadurch günstigere Entwicklungen bei den Personalkosten ergeben.[3]

Zusammenfassend läßt sich sagen:

- Personelle Einsparungen bei bisher zuständigen Behörden sind durch die Funktionalreform nicht eingetreten.
- Bei der Gemeindegebietsreform wurde das Ziel einer günstigeren Entwicklung bei den Personalkosten erreicht.

4.1.2 Verbesserte Kapazitätsauslastung kommunaler Einrichtungen

Eine verbesserte Auslastung von Kapazitäten kommunaler Einrichtungen rechtfertigt die Vermutung, daß sich infolgedessen Degressionseffekte bei den Kosten für den Betrieb dieser Einrichtungen ergeben und somit Nutzen gestiftet wird. Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand sind folgende Fälle auseinanderzuhalten:[4]

- Vorhandene Einrichtungen können insgesamt besser koordiniert und dadurch effizienter und effektiver genutzt werden; u.U. besteht die Möglichkeit, kleinere Einrichtungen einer Einrichtungsart - z.B. in der Wasserversorgung - stillzulegen, damit eine größere, vorhandene Einrichtung dieser Art besser ausgelastet werden kann. Dieser Fall

1) Vgl. S. 161 d. A.
2) Vgl. Gespräch Kuhn, StMI, 27.8.1984.
3) Vgl. auch S. 296 f. d. A.
4) Vgl. dazu allgemein Heinen, E. (Konzentration und Kosten, 1960).

gilt dann, wenn eine einzelne Einrichtung oder einzelne Einrichtungen einer Einrichtungsart noch Kapazitäten frei haben und Beschäftigung von anderen übernehmen können. In diesem Fall ergibt sich der Nutzen zum einen aus den Minderkosten infolge der Stillegung bisher betriebener, kleinerer und möglicherweise unrentabler Einrichtungen, zum anderen aus der Kostendegression durch die höhere Beschäftigung einer anderen Einrichtung der gleichen Art. Eine Zentralisierung im Bereich der betreffenden Einrichtungsart ist damit zwangsläufig verbunden.

- Für den Fall, daß die bisher vorhandenen Einrichtungen einer Art vollbeschäftigt bzw. so beschäftigt sind, daß vom Kostenverlauf her eine höhere Beschäftigung nicht mehr sinnvoll ist, kann durch eine neue, die bisherigen Einrichtungen vollständig ersetzende Einrichtung möglicherweise ein günstigerer Kostenverlauf erreicht werden.[1)] Der Nutzen einer solchen größenbedingten Kostendegression kann sich dadurch ergeben, daß mit der zugenommenen Größe einer Einrichtung unmittelbar ein günstigerer Kostenverlauf verbunden ist.[2)] Auch dieser Fall ist mit einer Zentralisierung im Bereich einer bestimmten Einrichtungsart verbunden.
- Für beide beschriebenen Fälle kann sich darüber hinaus ein Nutzen ergeben, indem verfolgte Zwecke nunmehr - größenordnungsbedingt - durch Spezialisierungen[3)] besser erfüllt werden können. Eine Spezialisierung kann dabei sowohl im personellen Bereich[4)] als auch in der Zweckwidmung einer Einrichtung oder Anlage liegen.

Der beschriebene Nutzen kann zunächst in dieser allgemeinen Form für alle kommunalen Einrichtungen möglich sein, für den Verwaltungsbereich ebenso wie für Eigenbetriebe, Freizeit- oder soziale Einrichtungen oder etwa auch Schulen. Er ist deshalb teilweise auch eng verzahnt mit dem weiter unten dargestellten "Nutzen im Bereich der Kommunen als Gemein-

---

1) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 16.

2) Vgl. Heinen, E. (Konzentration und Kosten, 1960), S. 1637 u. 1644; dabei wird eine Leistung unterstellt, die über der "kritischen Menge" liegt.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 16.

wesen"[1]. Dieser Nutzen kann deshalb an dieser Stelle nur so gut wie möglich unter den Aspekten der beschäftigungsbedingten Kostendegression und der Spezialisierung gewürdigt werden.
Umfassende Untersuchungen zu den hier angesprochenen Nutzenarten liegen bisher für Bayern nicht vor.[2]

Bezüglich der K r e i s r e f o r m liegt nur für den Bereich der Bauhöfe die Erkenntnis vor, daß sich im wesentlichen nichts geändert hat.[3] Dies liegt zum einen daran, daß Personal, Betriebsgehöfte und Gerät von den aufnehmenden Landkreisen übernommen und nur geringfügig zentralisiert worden sind, zum anderen aber auch daran, daß die Standorte der Betriebsgehöfte bereits vor der Kreisreform optimal zu den von dort aus jeweils zu betreuenden Straßen lagen.

Für die G e m e i n d e g e b i e t s r e f o r m ergaben Erfahrungsberichte aus der "echten" Freiwilligkeitsphase, daß bei einem großen Teil der Kommunen nach der Gemeindegebietsreform ein wirtschaftlicherer Betrieb der öffentlichen Einrichtungen möglich war oder zumindest künftig möglich wird.[4] Vorteile ergaben sich aufgrund nunmehr erweiterter Betriebsgrößen, durch besseren Arbeitskrafteeinsatz, geschulteres Personal und durch vergrößerte Einzugsbereiche[5], womit größenbedingte Kostendegressionen und Nutzen durch Spezialisierung verbunden sein dürften. Allgemein ließen sich gerade bei gemeindlichen Bauhöfen Vorteile durch bessere Kapazitätsauslastungen beobachten. Bauhöfe gab es vor der Reform nur in größeren Gemeinden, die selbst nicht umgegliedert wurden. Dort war es infolge der

1) Vgl. S. 246 ff. d. A.

2) Vgl. Gespräche Kunert, StMI, 22.5.1984 und Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 26.7.1984.

3) Vgl. Gespräch Helmprecht, Bayer. Landkreisverband, 2.8.1984.

4) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 18; dies gaben 40 % der befragten Gemeinden an; 45 % machten keine Angaben; 12 % gaben an, die Gebietsreform habe keinen Einfluß gehabt, nur 3 % sprachen von Belastungen. Um welche öffentlichen Einrichtungen es sich dabei handelte, ist nicht spezifiziert.

5) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 18.

Reform möglich, durch den Gebietszuwachs, besonders wenn - was häufig der Fall war - keine derartige Einrichtung übernommen wurde, den vorhandenen Bauhof besser zu nutzen und freigewordene, nicht mehr benötigte Kapazitäten abzubauen.[1)]

Eine kurze Würdigung gebührt dem Aspekt vergrößerter Einzugsbereiche. Dabei ist danach zu unterscheiden, ob von der Bevölkerung aus dem hinzugekommenen Einzugsbereich heraus schon vor der Gemeindegebietsreform öffentliche Einrichtungen einer aufnehmenden Gemeinde - bisher ohne ausreichendes Entgelt bzw. ohne entsprechende Beiträge der aufgenommenen Gemeinde - genutzt wurden oder nicht. Im ersteren Fall[2)] konnte durch die Gebietsreform eine gerechtere Verteilung der Lasten aus z e n t r a l e n kommunalen Einrichtungen erreicht werden.[3)] In diesem Zusammenhang ist im Schrifttum auch von einem "internen" oder "innergemeindlichen Finanzausgleich" die Rede.[4)] Mit dem zweiten Fall ist schließlich eine Kostendegression durch eine höhere Beschäftigung der betreffenden Einrichtung zu erwarten oder es kann erst bei der gewonnen Größe eine bestimmte Einrichtung geschaffen werden.

Das Bemühen um größen- oder beschäftigungsbedingte Kostendegressionen findet dort Grenzen, "wo die bisherigen, in den einzelnen Ortsteilen bestehenden öffentlichen Einrichtungen unverändert weitergeführt werden müßten[5)], obwohl sie nicht hinreichend ausgelastet"[6)] sind. Solche Bindungen wurden vielfach in Gebietsänderungsverträgen festgelegt.[7)]

---

1) Vgl. Gespräch Dietl, Bayer. Gemeindetag, 14.8.1984.

2) Gemeint ist damit beispielsweise, wenn das Schwimmbad einer Gemeinde von Bewohnern der Nachbargemeinde mitgenutzt wurde, ohne daß diese Nachbargemeinde an möglichen Defiziten aus dem Schwimmbadbetrieb teilhatte.

3) Vgl. Gespräch Kunert, StMI, 22.5.1984.

4) Vgl. Thiede, W., a.a.O., S. 254 f.

5) Sic! Richtig muß es wohl im Zusammenhang der Quelle heißen: "müssen".

6) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 20.

7) Vgl. z.B. Dok. 4, Gebietsänderungsvertrag zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut, Landkreis Traunstein, Punkt 2 (Aufrechterhaltung der ehemaligen Gemeindekanzlei als Außenstelle) sowie Punkt 19 (hier der Verbleib eines Bauhof-Fahrzeugs im ehemaligen Gemeindebereich).

Interessant ist ein Vergleich des "sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes"[1] zwischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften:

Sachausgaben / Jahr	absolut (DM Mio)		je Einwohner (DM)	
	Einheitsgemeinde	Verwaltungsgemeinschaft	Einheitsgemeinde	Verwaltungsgemeinschaft
1978	204	301	161	14[illegible]
1979	23[illegible]	34[illegible]	1[illegible]	1[illegible]
1980	350	291	[illegible]	[illegible]
1981	375	3[illegible]2	[illegible]	1[illegible]

Tabelle 9: Gegenüberstellung der Entwicklung des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes (absolut und je Einwohner) von Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (Einheitsgemeinden und Mitgliedsgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner[2])

Quelle: Steinberger, R.-D. (Finanzwirtschaft von Zweckverbänden, 1983), S. [illegible]

Tabelle 9 ist zu entnehmen, daß der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand je Einwohner bei Verwaltungsgemeinschaften erheblich günstigere Werte aufweist als bei Einheitsgemeinden. Da die Verwaltungsgemeinschaften u.U. erheblich mehr Einwohner haben als die mit ihnen hier verglichenen Einheitsgemeinden, spiegeln sich hier zweifelsfrei Kostendegressionseffekte der beschriebenen Art wider.

1) Steinberger, R.-D. (Finanzwirtschaft von Zweckverbänden, 1983), S. 385.
2) Vgl. hierzu Fußnote 2 auf S. 231 d. A.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

- Für die Kreisreform sind keine nennenswerten Aussagen über bessere Auslastungen von Kreiseinrichtungen möglich.
- Infolge der Gemeindegebietsreform können größen- und beschäftigungsbedingte Kostendegressionen - die sich besonders bei Verwaltungsgemeinschaften zeigen - sowie Nutzen durch Spezialisierung festgehalten werden.

Verursachende Reformphase	Nutzen
Gemeindegebietsreform	größenbedingte } Kostendegression beschäftigungsbedingte } Nutzen durch Spezialisierung

Übersicht 29: Nutzen verbesserter Kapazitätsauslastungen kommunaler Einrichtungen durch die Gebietsreform

4.1.3 Nutzen und Einsparungen aus frei gewordenen Bauten und Einrichtungen

N u t z e n aus freigewordenen Bauten und Einrichtungen kann sich ergeben, wenn durch deren anderweitige - entgeltliche (Vermietung oder Verkauf) oder unentgeltliche - Verwendung nunmehr zusätzlicher Nutzen gestiftet wird.

E i n s p a r u n g e n können sich ergeben,

- wenn die bisher genutzten Bauten und Einrichtungen gemietet waren und nunmehr Mieten und/oder
- Unterhaltungs- und Instandhaltungskosten für diese entfallen.

In der Totalanalyse konnen weder bezüglich Kreis- noch Gemeindegebietsreform Nutzen und Einsparungen quantifiziert werden, da hierzu keine gebietsreformspezifischen Zahlen erhoben wurden. Jedoch können Einsparungen als solche sicher vermutet werden.[1] Trotz dieses unbefriedigenden Befundes laßt sich für Kreis- und Gemeindegebietsreform im einzelnen folgendes sagen:

Bei der K r e i s r e f o r m wurde von den 143 bis dahin bestehenden Landratsämtern in 104 Fällen das Gebäude vom Freistaat Bayern an den jeweiligen Landkreis übereignet, in 25 Fällen wurden den Landkreisen in den Amtsgebauden Räume zur unentgeltlichen Nutzung uberlassen, in 3 Fallen wurden Sondervereinbarungen und in 11 Fällen Regelungen außerhalb der "Rahmenvereinbarung" getroffen.[2] Von den 104 Übereignungsfällen an die Landkreise wurden in 15 Fällen die Gebäude wieder an den Freistaat zurückübereignet. Davon wurden 4 verkauft, 4 werden "anderweitig vermietet", "6 werden weiter von Staatsbehörden benutzt" und "1 steht leer"[3]. Addiert man zu den 71 nach der Kreisreform fortbestandenen, weiter als solche genutzten Landratsämtern die vorgenannten 15, ergibt sich eine Zahl von 86 Landratsämtern, wonach noch eine Zahl von 57 bisherigen Amtsgebäuden verbleibt. Für diese Fälle liegen beim Bayerischen Staatsministerium des Innern keine Angaben über die weitere Nutzung vor.

Als gesichert kann jedoch die Aussage angesehen werden, daß durch den Rückgang der Zahl der Landratsämter von 143 auf 71 auf alle Fälle Nutzen und Einsparungen der beschriebenen Art erzielt werden konnten.

Bei der G e m e i n d e g e b i e t s r e f o r m ergaben sich vor allem Einsparungen durch den Wegfall von Mieten, da gerade in kleinen und damit von Umgliederungen überwiegend betroffenen ehemaligen Gemeinden die Gemeindeverwaltungen in Mietraumen untergebracht waren.[4] Daneben wurden in vielen Fällen die bisherigen Gemeindeverwaltungen zumindest teilweise und zunächst als Außen- bzw. Annahmestelle der neuen Gemeindeverwaltung bzw.

1) Vgl. Gespräche Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984 und Rodl, StMI, 18.5.1984.

2) Vgl. Dok. 5; vgl. auch S. 139 f. d. A.

3) Dok. 5.

4) Vgl. Gespräch Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984.

Geschäftsstelle der Verwaltungsgemeinschaft genutzt.[1] In anderen Fällen wurden freigewordene Räume Schulen oder beispielsweise Vereinen unentgeltlich oder gegen nur geringes Entgelt zur Nutzung überstellt.[2] Im Lichte der zu Beginn der Gemeindegebietsreform bestandenen 7.073 Gemeinden und der zum 1.1.1983 verbliebenen 1.311 gemeindlichen Verwaltungen[3] kann ein nicht unerheblicher Nutzen und Einsparungen vermutet werden.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

- Bei der Kreisreform konnten durch den Rückgang der Zahl der Landratsämter von 143 auf 71 Nutzen und Einsparungen der beschriebenen Art verzeichnet werden.
- Bei der Gemeindegebietsreform können durch den drastischen Rückgang der Verwaltungen nicht unerhebliche Einsparungen vor allem durch entfallene Mieten und Nutzen durch anderweitige Verwendungen vermutet werden.

verursachende Reformphase	Nutzen
Kreisrefrom	- Einsparungen durch Rückgang der Zahl der Landratsämter - anderweitige Nutzungen
Gemeindegebiets-reform	- Einsparungen durch drastischen Rückgang der Zahl der Gemeindeverwaltungen - anderweitige Nutzungen

Übersicht 30: Nutzen durch freigewordene Bauten und Einrichtungen

1) Vgl. z.B. Dok. 4, Gebietsänderungsvertrag zwischen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut, Landkreis Traunstein, Punkt 2.

2) Dies ergibt sich aus vielfältiger Erfahrung des Verfassers.

3) Vgl. S. 193 d. A.

4.1.4. Einsparungen durch die verminderte Zahl kommunaler Mandate

Durch die Gebietsreform hat sich die Zahl ehren- und hauptamtlicher Mandate insgesamt stark reduziert:[1] Im Zuge der Kreisreform verminderte sich die Zahl der Landräte und Oberbürgermeister kreisfreier Städte um 95[2], die Zahl der Kreisräte und Stadträte in kreisfreien Städten um 1.605[3].

Durch die Gemeindegebietsreform stieg zwar die Zahl hauptamtlicher Bürgermeister und Oberbürgermeister kreisangehöriger Städte um 519[4], jedoch nahm die Zahl ehrenamtlicher 1. Bürgermeister um 5.507[5] und die Zahl der Gemeinderäte um 24.680[6] ab.

Über die Höhe der Kosteneinsparungen durch die verminderte Mandatezahl liegen keine Zahlen vor.[7] Der kostenwirksame Nutzen hat sich jedoch an anderer Stelle niedergeschlagen, ohne freilich isoliert werden zu können: nämlich für den hauptamtlichen Bereich[8] in der Personalausgabenstatistik[9] und für den ehrenamtlichen Bereich[10] bei den Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit[11]. Dennoch ist es möglich, eine Schätzung für die Größenordnung solcher Einsparungen vorzulegen. Es ergeben sich folgende Zahlen:[12]

1) Vgl. Tab. 6, S. 211 d. A.

2) 143 Landräte + 48 Oberbürgermeister vor der Reform; 71 Landräte + 25 Oberbürgermeister kreisfreier Städte nach der Reform.

3) 5.453 Kreisräte + 1.458 Stadträte kreisfreier Städte vor der Reform, 4.150 Kreisräte + 1.156 Stadträte kreisfreier Städte nach der Reform.

4) Diese Zunahme soll hier nicht weiter Gegenstand der Betrachtung sein, vgl. dazu Fußnote 5, S. 172 d. A.

5) 6.853 vor der Reform, 1.346 nach der Reform.

6) 54.770 vor der Reform, 30.090 nach der Reform.

7) Vgl. Gespräch Zeiträg, StMI, 8.5.1984.

8) Landräte, Oberbürgermeister und hauptamtliche 1. Bürgermeister kreisangehöriger Gemeinden.

9) Vgl. Tab. 4 und 5, S. 167 f. d. A.

10) Ehrenamtliche 1. Bürgermeister, Kreis-, Stadt- und Gemeinderäte.

11) Vgl. Tab. 7, S. 217 d. A.

12) Vgl. Anlage 8

Kreisreform:		DM 12.005.000
Gemeindegebietsreform:		DM 72.917.000
davon "echte" Freiwilligkeitsphase	DM 43.968.951	
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	DM 25.958.452	
Zwangsphase	DM 2.989.597	
		DM 84.922.000

Wie man sieht, ergeben sich bei dieser - zunächst vielleicht peripher erscheinenden - Nutzenart erhebliche jährliche Einsparungen für die Kommunen, besonders für Gemeinden. Innerhalb der Gemeindegebietsreform ist der überwiegende Teil des kostenwirksamen Nutzens der "echten" Freiwilligkeitsphase zuzurechnen.

Nutzen / Reformphase		Einsparungen
Kreisreform		ca. DM 12 Mio jährlich
G	"echte" Freiwilligkeitsphase	ca. DM 44 Mio jährlich
G	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	ca. DM 26 Mio jährlich
R	Zwangsphase	ca. DM 3 Mio jährlich

Übersicht 31: Schätzung von Einsparungen durch die verminderte Zahl kommunaler Mandate und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

4.1.5. Verbesserung der Finanzkraft[1] der Kommunen

Die Frage nach der gebietsreformspezifischen Verbesserung der kommunalen Finanzkraft ceteris paribus läßt sich nur schwer beantworten, da zuviele Faktoren, wie die konjunkturelle Entwicklung oder Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung auf die kommunalen Finanzen einwirken[2], die nicht von denkbaren, rein gebietsreformspezifischen Wirkungen getrennt werden können. Schon allein diese Tatsache gebietet Vorsicht und Vorbehalte bei der Beurteilung der vorliegenden Frage.
Ein Ansteigen der Steuerkraft- und Umlagekraftzahlen für sich allein kann nicht als Erfolg der Gebietsreform gewertet werden. So kann sich die Steuerkraft der Kommunen als solche nur wegen der Gebietsreform nicht ändern, weil sich dadurch die Steuerquellen als solche nicht ändern.[3] Auch der Anstieg der Umlagekraftzahlen als solcher kann nicht der Gebietsreform monokausal zugerechnet werden. Die Umlagekraft ergibt sich nämlich wiederum zum einen aus der Steuerkraft, zum anderen aus einem Anteil an den Schlüsselzuweisungen.[4] Letztere hängen wiederum von der Entwicklung der Anteilsmasse, also des gesamten, für die Kommunen relevanten Finanzausgleichs-Volumens ab[5], welches seinerseits in der Zeit seit Beginn der Gebietsreform - unabhängig von ihr - stark angestiegen ist[6].
Es ist deshalb auch nicht haltbar, unter Hinweis auf die steigenden Steuerkraftzahlen von einem "Verdienst der Reform im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit"[7] zu sprechen.

1) Zum Begriff "Finanzkraft" vgl. S. 61 f. d. A.
2) Vgl. Sternberger, R.-D. (Kommunalfinanzen, 1983), S. 324 und 329 sowie o.V. (Zur Finanzsituation, 1982), S. 13.
3) Vgl. Gespräch Frey, StMI, 18.5.1984; vgl. auch Thiede, W., a.a.O., S. 248 sowie Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 67 und 89.
4) Vgl. StMF (ABC des kommunalen Finanzausgleichs, 1980), S. 89.
5) Vgl. Art. 1, Abs. 2 FAG.
6) Vgl. Anlage 3.
7) Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 11.

Mit der Frage der Entwicklung der Finanzkraft der Landkreise infolge der K r e i s r e f o r m haben sich Knemeyer und Graf befaßt.[1] Als Indikatoren legen sie die Steuerkraft und die Umlagekraft zugrunde. Es wird untersucht, wie sich für jeden Indikator die Spannen zwischen den jeweils fünf stärksten und fünf schwächsten Landkreisen entwickelt haben.

	Steuerkraft			Umlagekraft		
	höchster Wert (DM/E.)[a]	niedrigster Wert (DM/E.)[b]	Spanne[e]	höchster Wert (DM/E.)[c]	niedrigster Wert (DM/E.)[d]	Spanne[e]
	908,70	68,16	206 %	229,08	131,23	75 %
	437,28	201,13	117 %	459,77	295,77	55 %
	475,33	262,59	120 %	630,94	411,58	53 %
	667,71	294,81	123 %	714,97	491,73	45 %

Tabelle 10: Entwicklungen bei der Steuer- und Umlagekraft der Landkreise seit der Kreisreform

Quelle: Knemeyer, F.-L./Graf, W.,a.a.O., S. 9 ff; Werte wurden vom Verfasser nachgerechnet, daher teilweise von der Quelle abweichend.

a) Arithmetisches Mittel der Steuerkraftzahlen der fünf stärksten Landkreise.

b) Arithmetisches Mittel der Steuerkraftzahlen der fünf schwächsten Landkreise.

c) Arithmetisches Mittel der Umlagekraftzahlen der fünf stärksten Landkreise.

d) Arithmetisches Mittel der Umlagekraftzahlen der fünf schwächsten Landkreise.

e) Die Spanne wird berechnet als Prozentsatz der Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Wert vom niedrigsten Wert.

1) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 9 ff.

Der Tabelle 10 ist zunächst ein starker Anstieg bei der Steuer- wie der Umlagekraft zu entnehmen. In beiden Fällen liegen - bei der Umlagekraft schon 1975, bei der Steuerkraft 1979 - die niedrigsten Werte n a c h der Kreisreform über den höchsten Werten v o r der Kreisreform. Aufgrund obiger Erörterungen läßt sich hieraus aber kein gebietsreformінduzierter Erfolg herauslesen. Die Verbesserung der Werte für Steuer- und Umlagekraft kann vielmehr auf andere, von der Gebietsreform unabhängige Ursachen zurückgeführt werden, "wie z.B. die gesamtwirtschaftliche und konjunkturelle Situation mit ihren positiven Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs oder durch weitere Schritte auf dem Gebiet der Gemeindefinanzreform"[1]. Hinzu kommt das "erfolgreiche Bemühen der einzelnen Landkreise, ihre Haushalte zu konsolidieren"[2].
Als gebietsreformінduzierter Erfolg kann allerdings das Schwinden der Spannen jeweils innerhalb Steuerkraft und Umlagekraft gesehen werden.[3] Durch die Reform der Landkreise und kreisfreien Städte ist es offensichtlich gelungen, daß relativ steuerstärkere Landkreise bzw. "rückgekreiste", bislang kreisfreie Städte nunmehr relativ steuerschwächere eingegliederte Landkreise "mitzogen".

Zur Frage der Verbesserung der Finanzkraft der Gemeinden infolge der G e m e i n d e g e b i e t s r e f o r m wird laut Erfahrungsberichten "beifällig .. anerkannt, daß die Schlüsselzuweisungen, insbesondere die aus Anlaß der Neugliederung gewahrten Sonderschlusselzuweisungen und Forderungsbeträge, jedenfalls vorübergehend zu einer Stärkung der Finanzkraft beigetragen hätten"[4]. Auch hierbei handelt es sich im wesentlichen um ein Scheinargument für die Gemeindegebietsreform: steigende Schlüsselzuweisungen können nicht als gebietsreformінduziert angesehen, sondern müssen auf das schlechthin steigende Finanzausgleichsvolumen zurückgeführt werden. Die Sonderschlüsselzuweisungen entstammen nämlich dem absoluten

1) o.V. (Zur Finanzsituation, 1982), S. 13.
2) Ebenda.
3) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 9 ff.
4) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 13.

Finanzausgleichszuwachs und hätten deshalb ohnehin - auch ohne Gebietsreform - den Gemeinden zufließen müssen.[1] Gleiches gilt auch für die Förderungsbeträge.

Will man für die Entwicklung der Finanzkraft gebietsreformspezifische Aussagen herausfiltern, so ist zweierlei festzuhalten:

- Da die Steuerkraft und die Schlüsselmasse, also wesentliche Elemente der Einnahmenseite, sich nicht gebietsreformspezifisch ändern, konnte bzw. kann eine Verbesserung allenfalls auf der Verwendungsseite erzielt werden, nämlich durch bessere Konzentration und gezielteren und effektiveren Einsatz der verfügbaren Finanzmittel.[2]
- Durch die Gebietsreform alleine wäre es ceteris paribus[3] nur zu einem "internen Finanzausgleich" zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen gekommen[4], wären also "reiche" Gemeinden eher "ärmer" und "ärmere" Gemeinden eher "reicher" geworden[5]. Als beispielhafter Beleg für letzteres mag gelten, daß es nach Abschluß der Gemeindegebietsreform in Bayern keine schuldenfreien Gemeinden mehr gab.[6] Belegt wird dies auch durch die Annäherung der Spannen in der Entwicklung der Steuer- und Umlagekraftzahlen bei Landkreisen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten:
Von einer rein gebietsreforminduzierten Verbesserung der Finanzkraft der Kommunen kann nicht gesprochen werden.

---

1) Vgl. S. 130 f.

2) Vgl. Gespräch Frey, StMF, 18.5.1984; vgl. auch Frey, F. X. (Die bayer. Landkreise, 1982), S. 4 und Kitzlinger, B. (Finanzsituation, 1982), S. 24.

3) Also bei sonst völlig gleichbleibender Steuererhebung der Art und des Umfangs nach.

4) Vgl. Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 74; hier sind zwar Gemeinden gemeint, jedoch kann diese Aussage auch für Landkreise als gültig betrachtet werden.

5) Vgl. Thiede, W., a.a.O., S. 161.

6) Im Jahr 1976 gab es noch 67, 1977 noch 47 schuldenfreie Gemeinden; vgl. Steinberger, R.-D. (Staats- und Kommunalverschuldung, 1978), S. 188 sowie ders. (Staats- und Kommunalverschuldung, 1979), S. 167.

4.2 Nutzen im Bereich der Kommunen als Gemeinwesen

4.2.1 Nutzen aus der Funktionalreform

Die Funktionalreform war seit jeher in einen engen Zusammenhang mit der Gebietsreform gerückt, und es war ihr ein hoher Anspruch zugemessen worden.[1] Sie sollte Zuständigkeitsmehrungen für alle Verwaltungsebenen unterhalb der Ministerien mit sich bringen.[2] "Der Schwerpunkt der Aufgabendelegation liegt aber bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisverwaltungsbehörden."[3]

"Den kreisangehörigen Gemeinden sollten dabei solche Verwaltungsaufgaben übertragen werden, die besonders publikumsintensiv sind, die in engem Sachzusammenhang mit örtlichen Aufgaben stehen, deren Entscheidung weitgehend auf der Ortsebene vorbereitet wird und deren Erledigung besondere Ortskenntnisse erfordert."[4] Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sollten hinzutreten.

Den Kreisverwaltungsbehörden sollten Aufgaben verbleiben, "die eine Entscheidung schwieriger Rechtsfragen erfordern oder keine rationelle Bearbeitung bei den Gemeinden erlauben"[5]. Von den Regierungen sollten sie "neue Verwaltungsaufgaben von zum Teil erheblicher Bedeutung (z.B. beim Vollzug des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb, im Staatsangehörigkeitsrecht, im Enteignungsrecht und bei der Änderung von Familiennamen)"[6] übernehmen.

Eine Übersicht über den derzeitigen Stand der Zuständigkeitsverlagerungen i.R.d. Funktionalreform gibt Tabelle 11.

1) Vgl. S. 79 d. A.

2) Vgl. Bayer Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2443, S. 1, Antworten Ziff. 2.1.

3) Ebenda.

4) Ebenda, Antworten Ziff. 2.2.

5) Ebenda, Antworten Ziff. 2.3.

6) Ebenda.

Delegation von / Delegation auf	Staatsregierung	Ministerien	Regierungen	Kreisverwaltungsbehörden	Summe
StMI	1				1
Regierungen	2	73			75
Landratsämter[a)]	1[b)]	8	31		40
Große Kreisstädte				4[c)]	4
kreisangehörige Gemeinden			4	17	21
Autobahndirektionen		5			5
Summe	4	86	35	21	146

Tabelle 11: Anzahl der Delegationen von Zuständigkeiten i.R.d. Funktionalreform, Stand 1983

Quelle: StMI (Übersicht der Delegationen, 1983)

a) "Landratsämter" als Sammelbegriff für Delegationen auf "Landkreise", "Kreisverwaltungsbehörde","Rechtsaufsichtsbehörde der Gemeinden", "untere Bauaufsichtsbehörde"

b) Zusätzlich auf kreisfreie Städte

c) Davon eine Sonderdelegation, auf wenige Fälle beschränkt

Insgesamt wurden 146 Zuständigkeiten von höherer Verwaltungsebene auf eine niedrigere delegiert. Bereits anhand der Tabelle 11 kann der Anspruch als verfehlt angesehen werden, daß der "Schwerpunkt der Aufgabendelegation" bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisverwaltungsbehörden liegen sollte[1)]: Auf sie wurden nur 61 Zuständigkeiten verlagert, während es allein von den Ministerien auf die Regierungen 75 waren.

Der Nutzen aus der Funktionalreform sollte vor allem darin liegen, die Verwaltung näher an den B ü r g e r heranzubringen.[2)] Mit der Verlagelagerung von Zuständigkeiten auf das Bayerische Staatsministerium des Innern, auf die Regierungen und Autobahndirektionen kann ein solcher Nutzen naturgemäß nicht verbunden sein. Mit anderen Worten: Mit 55 % der Zuständigkeitsverlagerungen ist kein so verstandener Nutzen der Funktionalreform verbunden.

---

1) Vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2443, S. 1, Antworten Ziff. 2.1.

2) Vgl. s. 66 d. A.

Mit den 40 Zuständigkeitsverlagerungen auf L a n d r a t s ä m t e r und 4 auf G r o ß e K r e i s s t ä d t e ist ein Nutzen nur bedingt verbunden. Da Große Kreisstädte in der Regel auch Sitz des jeweils zuständigen Landratsamtes sind, würde es für die betroffenen Bürger keinen Unterschied bedeuten, wenn sie bei Betroffenheit durch eine dieser vier Zuständigkeiten zum Landratsamt gingen, wenn diese Zuständigkeiten dort liegen würden.
Mit der Delegation auf die Landratsämter ist ein unmittelbarer Nutzen für die Bürger dergestalt, daß sie bestimmte Angelegenheiten bei ihrem Landratsamt ohne Einschaltung beispielsweise der Regierung erledigen können, überwiegend nicht verbunden, da die delegierten Zuständigkeiten zum größten Teil nicht publikumsintensiv sind.[1] Mit einem Teil der Zuständigkeitsverlagerungen ist allerdings insofern ein Nutzen verbunden, als die Ortsnähe bzw. "Frontnähe" die Entscheidungsqualität verbessern und insgesamt zu einem regierungsökonomischeren Verwaltungshandeln beitragen können.[2]

Gerade vor dem Hintergrund der drastisch reduzierten Zahl gemeindlicher Verwaltungen[3] richtet sich die Hauptfrage nach den Zuständigkeitsverlagerungen auf die Gemeinden. Sie sind im einzelnen in Anlage 9 aufgeführt. Die Zahl von 21 nimmt sich schon allein zahlenmäßig gering aus. Im Lichte des hohen Anspruchs der Funktionalreform für die Gemeindeebene muß das Urteil über das bisher Erfolgte negativ sein. Weil publikumsintensiv, ist nur eine einzige Zuständigkeitsverlagerung wirklich dergestalt

1) Beispielsweise: Anmeldung des Inverkehrbringens vitaminisierter Lebensmittel, Genehmigung der Herstellung und des Inverkehrbringens von Tee und teeähnlichen Erzeugnissen, Änderung von Familiennamen; wenige Ausnahmen bilden durch m e h r Publikumsintensität beispielsweise: Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen verschiedene Tatbestände des Ordnungswidrigkeitenrechts, verschiedene Vollzugsaufgaben im Bereich des Tierseuchenrechts; vgl. StMI (Übersicht der Delegationen, 1983).

2) Beispielsweise: Erteilung von Ausnahmen und Erlaubnissen bezüglich der Straßenverkehrsordnung, Umgemeindung von Teilen von Gemeindegebieten mit bis zu 50 Einwohnern, Durchführung der Enteignung nach Bundesbau- und Städtebauförderungsgesetz.

3) Vgl. S. 193 d. A.

wirksam, daß sich Bürger Wege zum Landratsamt sparen[1]: die Ausstellung von Personalausweisen und Pässen, obwohl auch hierbei schon vor der Gebiets- und Funktionalreform die Gemeindeverwaltungen Anlaufstellen waren. Weitere verlagerte Zuständigkeiten besitzen kaum oder wenig Publikumsintensität, so z.B. die Entgegennahme von Anträgen auf Änderung eines Familiennamens, die Befreiung von Verboten nach dem Gesetz über den Schutz der Sonn- und Feiertage oder die Erteilung von Spielhallenerlaubnissen nach der Gewerbeordnung. Ein Mehr an "Bürgernähe" mag auch noch mit der Zuständigkeit für Erlaubnisse für Großveranstaltungen nach dem Landesstraf- und Verordnungsgesetz verbunden sein, da hierzu beispielsweise Heimatfeste, Schützenfeste, Sportveranstaltungen und Umzüge zählen.[2] Weitere Delegationen bringen zwar den Gemeindeverwaltungen Kompetenz als solche, jedoch den Bürgern keinen oder allenfalls mittelbar Nutzen, so z.B. Verwarnungen bei Zuwiderhandlungen gegen das Meldegesetz, Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen das Ortsrecht oder der Vollzug der Aufgaben der Straßenverkehrsordnung als örtliche Straßenverkehrsbehörde. Andere Delegationen sollten am hohen Anspruch der Funktionalreform am besten nicht gemessen werden, beispielsweise die "Feststellung, daß Allerheiligen auch von der evangelischen Bevölkerung gefeiert wird", die "Mitwirkung am Verfahren über die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht" oder die "Auszahlung von Bargeld und Reisehilfen an Besucher aus der DDR und Berlin (Ost) sowie Ost- und Südosteuropa".

Insofern trifft die Beurteilung zu, daß die Funktionalreform weit überschätzt worden ist und daß die Gemeindegebietsreform bezüglich der Ausübung von Zuständigkeiten hauptsächlich bezweckt hat, die Gemeinden so zu stärken, daß sie die - schon vor der Gebiets- und Funktionalreform - bestehenden Aufgaben erst richtig erfüllen können, geschweige denn neue übernehmen.[3]

---

1) Vgl. dazu z.B. Tandler, G. (Bilanz ist positiv, 1982), S. 20 sowie Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/815.

2) Vgl. Süß, S. (Neue Aufgaben, 1978), S. 419.

3) Vgl. Gespräch Reigl, StMI, 31.3.1982.

Zur Frage der Verbesserung der Dienstbereitschaft durch neue Zuständigkeiten bei Landratsämtern und Gemeindeverwaltungen[1] kann nunmehr gesagt werden, daß sich dieser qualitative Aspekt durch Zuständigkeitsverlagerungen auf Landratsämter bedingt, auf Gemeindeverwaltungen kaum verbessert hat.

Der Nutzen aus der Funktionalreform läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- Nutzen auf der Ebene der Landkreise ergibt sich bedingt durch ortsnäheres und regierungsökonomischeres Verwaltungshandeln.
- Nutzen auf der Ebene der Gemeinden ist kaum zu gewärtigen. Für die Gemeindeebene dürfte die Funktionalreform weit überschätzt worden sein.

Nutzen / zurechenbare Reformphase	Funktionalreform
Kreisrefrom	bedingter Nutzen durch - mehr Ortsnähe für Verwaltungshandeln - regierungsökonomischeres Verwaltungshandeln
Gemeindegebietsreform	- kaum Nutzen in Form neuer Zuständigkeiten - jedoch bessere Erfüllung bisheriger Aufgaben

Übersicht 32: Einschätzung des Nutzens aus der Funktionalreform und seine Zurechnung auf Reformphasen

1) Vgl. S. 196 d. A.

4.2.2 Qualifizierteres Verwaltungspersonal[1)]

Die Bereitstellung qualifizierteren Personals zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben war gerade im Hinblick auf die Funktionalreform von jeher vor allem ein Thema der G e m e i n d e gebietsreform.[2)] Die nachfolgenden Erörterungen können sich daher auf die Gemeindegebietsreform beschränken.

Quantifizierte oder quantifizierbare Erkenntnisse über eine schnellere und/oder bessere Versorgung der Bürger bzw. des Gemeinwesens mit Verwaltungsleistungen durch qualifizierteres Verwaltungspersonal liegen nicht vor.[3)] Eine umfassende Untersuchung dieser Frage anhand von Kriterien wie die Richtigkeit von Entscheidungen oder die Schnelligkeit des Durchlaufs eines Vorgangs[4)] würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen und muß deshalb Partialanalysen vorbehalten bleiben. Jedoch gibt es auch hierbei intervenierende, kaum eliminierbare Variable, beispielsweise durch die steigende Zahl von Bürgereinsprüchen in Planungsprozessen mit der Folge der Verlängerung von Planungs- bzw. Durchlaufzeiten. Gleichwohl erscheint es möglich, gebietsreformspezifische Erkenntnisse vorzulegen.
Sichere Hinweise für die Q u a l i f i k a t i o n e n des Verwaltungspersonals lassen sich von den ausbildungsmäßig gegebenen Voraussetzungen ableiten.

---

1) Unter dem Aspekt, daß qualifizierteres Verwaltungspersonal auch Nutzen i n n e r h a l b der Kommunalverwaltungen stiften kann, wäre eine Eingliederung dieses Abschnitts auch beim Nutzen der Gebietsreform im Bereich der Kommunalverwaltungen, S. 229 ff. d. A. möglich. Da jedoch Verwaltungspersonal grundsätzlich und vor allem dem Bürger bzw. dem Gemeinwesen zu dienen hat, soll dieser Abschnitt hier abgehandelt werden.

2) Vgl. StMI (Gemeinden in der Reform, 1972), S. 6 und 15.

3) Vgl. Gespräch Zeiträg, StMI, 8.5.1984 sowie Schmidt, StMI (Oberste Baubehörde), 22.6. und 3.7.1984.

4) Vgl. Poschen, E., a.a.O., S. 307; als Indikatoren für die Richtigkeit einer Entscheidung nennt Poschen: "die Fehlerquote, die Anzahl der Beanstandungen durch die Aufsichtsbehörde sowie die rechtskräftig abgelehnten Widersprüche"; für die Schnelligkeit: die Bearbeitungszeit.

Grundsätzlich sind zwar die Ausbildungsgänge für in Kommunalverwaltungen Tätige gleich geblieben.[1] Jedoch kann eine allgemeine Anhebung des Qualifikationsniveaus davon abgeleitet werden, daß nach der Gemeindegebietsreform jede Gemeinde bzw. Verwaltungsgemeinschaft mindestens einen Beamten des gehobenen Dienstes aufweisen muß.[2] Um dies zu gewährleisten, hat der Freistaat Bayern auch ü b e r den eigenen Bedarf hinaus im Bereich des nichttechnischen gehobenen Verwaltungsdienstes ausgebildet, um für die Gemeinden das erforderliche Personal bereitstellen zu können.[3]

Laut Erfahrungsberichten aus der "echten" Freiwilligkeitsphase wird anerkannt, "daß die Gemeindeverwaltung jetzt ... über ausgebildete Fachkräfte verfüge. Umfassende Auskünfte, eine gute Beratung und Betreuung in allen Verwaltungsangelegenheiten würden jetzt ganz allgemein erwartet"[4]. Erkennbar gestiegene Anforderungen an gemeindliche Verwaltungen[5] können plausiblerweise eine Folge verbesserter Qualifikationen sein; denn verbesserte Qualifikationen bedeuten für die Bürger einen erhöhten Bereithaltungsnutzen, der zur Indienstnahme anreizt.[6] Demzufolge kann für die Gemeindegebietsreform auch eine verbesserte Dienstbereitschaft in den gemeindlichen Verwaltungen in qualitativer Hinsicht verzeichnet werden.[7] Auch die Erfahrungen, "daß der Bürger den Weg zum weiter entfernten Landratsamt ... zu vermeiden suche", daß "schwierige Verwaltungsangelegenheiten, die früher vom Landratsamt hätten erledigt werden müs-

1) Vgl. Gespräch Zeiträg, StMI, 8.5.1984.

2) Vgl. Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 13; vgl. insbesondere Art. 7 Abs. 1 VGemO.

3) Vgl. S.123 f. d. A.; vgl. auch Schreiben der Bayer. Verwaltungsschule vom 22.6.1984; die hier genannten "Teilnehmerzahlen in der Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes" lassen ebenfalls auf eine Anhebung des Qualifikationsniveaus in gemeindlichen Verwaltungen schließen (jährliche Entwicklung von 1975 bis 1981): 547, 445, 368, 384, 520, 729, 621.

4) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 37.

5) Vgl. ebenda sowie Schreiben der Bayer. Verwaltungsschule vom 22.6.1984.

6) Vgl. Oettle, K. (Dienstbereitschaft, 1970), S. 25.

7) Vgl. dazu S. 196 d. A.

sen, .. jetzt mehr und mehr an die Gemeinde herangetragen" werden und "die Gemeinde zur Anlaufstelle für alle Bürger geworden"[1] ist, ist ein sicherer Hinweis darauf, daß die Bürger bei den gemeindlichen Verwaltungen nunmehr qualifizierteres Verwaltungspersonal vorfinden, um so mehr, als zusätzliche Zuständigkeiten als Ausfluß der Funktionalreform weitgehend als Ursache für die zugenommene Inanspruchnahme ausgeschlossen werden können[2].

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß durch die Gemeindegebietsreform allgemein qualifizierteres Verwaltungspersonal bereitgestellt wurde. Dabei ist nicht zu verkennen, daß umgekehrt in der Bereitstellung höher qualifizierten Verwaltungspersonals auch und gerade eine Voraussetzung für eine sinnvolle Durchführung und Erfolgssicherung der Gemeindegebietsreform lag. Wenn auch die Funktionalreform kaum zusätzliche Zuständigkeiten für die Gemeinden erbrachte, so leistet qualifizierteres Verwaltungspersonal nunmehr wenigstens einen entscheidenden Beitrag zur Gewährleistung der bisherigen gemeindlichen Aufgaben.[3]

Reformphase	Nutzen
Gemeindegebietsreform	qualifizierteres Verwaltungspersonal in gemeindlichen Verwaltungen

Übersicht 33: Nutzen durch qualifizierteres Verwaltungspersonal

1) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 37.

2) Vgl. S. 246 ff.

3) Vgl. dazu S. 249 d. A.

4.2.3. Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur

Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur sind zunächst im Lichte dessen zu sehen, daß zur Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden und durch staatliche Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform den Kommunen erhebliche finanzielle Mittel zugeflossen sind.[1] Gewiß sind diese Mittel zu einem Teil Zwecken zugeflossen, die der Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform als solcher dienten, beispielsweise dem Bau neuer Verwaltungsgebäude; darüber hinaus aber auch solchen Zwecken, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform standen, sondern im Nachfeld der Gebietsreform angegangen wurden.[2] Solchermaßen herbeigeführte Verbesserungen müssen jedoch hinsichtlich ihres Nutzencharakters bezüglich der Gebietsreform mit erheblichen Einschränkungen betrachtet werden:
Wie an anderer Stelle der Arbeit bereits gesagt[3], hätten die i.R.d. Gemeindegebietsreform staatlicherseits gewährten Mittel zur Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse ohnehin im Rahmen des Finanzausgleichs an die Gemeinden fließen müssen. Bei entsprechender Steuerung in der Mittelvergabe - etwa streng nach landesplanerischen Kriterien der zentralörtlichen Gliederung - hätten die Verbesserungszwecke ebenso oder ähnlich möglicherweise auch ohne Gebietsreform erreicht werden können.
Kann man bei der Gemeindegebietsreform dennoch wenigstens bedingt von einem gebietsreformspezifischen Nutzen der Fördermittel sprechen, so ist den i.R.d. Kreisreform gegebenen staatlichen Ausgleichsleistungen für Umgliederungen ein solcher abzusprechen: Es handelt sich um keinen zusätzlichen N u t z e n , sondern ausdrücklich nur um einen A u s -

1) Vgl. Teil C, Abschnitte 2.2 und 2.3 d. A.

2) Vgl. Fußnote 2, S. 142 d. A.; als Beispiele seien hier die Mittel für die Sachbereiche Straßenbau, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Feuerschutz genannt, welche i.R.d. Investitionsförderungen zur Förderung der Gemeindegebietsreform gegeben wurden; vgl. dazu StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 5.

3) Vgl. S. 131 d. A.

g l e i c h f ü r N a c h t e i l e - etwa Zentralitätsverluste oder besondere Härten - die den Landkreisen durch die Kreisreform erwachsen sind.[1)]

Neben einem solchen tatsächlichen oder nur vermeintlichen Nutzen aus der Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden und durch staatliche Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform ist ein darüber hinausgehender, möglicherweise erst längerfristig wirksam werdender, gebietsreforminduzierter Nutzen in Form von Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur zu vermuten. Eine Trennung dieser beiden Nutzenkategorien ist kaum möglich. Bei der Abhandlung der folgenden Nutzenarten muß es deshalb bei einer mehr oder weniger pauschalen Nutzendarstellung bleiben. In strenger Fortführung obiger Überlegungen zum hier gemeinten Nutzen der Kreisreform[2)] kann allerdings - wenn auch nur theoretisch - gesagt werden, daß ein eingetretener oder noch eintretender N e t t o - Nutzen ausschließlich einen tatsächlichen Nutzen ü b e r s t a a t l i c h e A u s g l e i c h s l e i s t u n g e n h i n a u s darstellt.

a) Planungsfähigkeit

Bei der Verbesserung der Planungsfähigkeit handelt es sich zwar nicht um die Verbesserung einer öffentlichen Versorgungsleistung oder in der kommunalen Infrastruktur als solche, jedoch um eine wesentliche Voraussetzung hierfür. Sie soll deshalb an d i e s e r Stelle gewürdigt werden.

Verbesserungen der Planungsfähigkeit haben sich im gemeindlichen Bereich auf zwei Gebieten herausgeschält: In der Bauleitplanung und in der Finanzplanung.

Der B a u l e i t p l a n u n g kam zugute, daß sich durch die infolge der Gebietsreform vergrößerten kommunalen Einheiten die sächlichen Mittel und personellen Voraussetzungen verbessert und die Planungsgebiete erweitert haben: der nunmehr mögliche Einsatz geeigneter technischer Mittel

---

1) Vgl. S. 132 ff. d. A.

2) Gemeint sind die Überlegungen, daß staatliche Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform nur dem Nachteilsausgleich dienten.

wie Textverarbeitungsanlagen läßt Einsparungen und Beschleunigungen zu.[1] Die verbesserten Qualifikationen im personellen Bereich haben zu einer besseren Vorbereitung von Sitzungen, Stellungnahmen und Anregungen und dadurch insgesamt zu kürzeren Durchlaufzeiten geführt.[2] Durch den Wegfall enger Gemeindegrenzen "sei jetzt endlich eine ganzheitliche Planung möglich geworden. Im ganzen gesehen werde jetzt ... zielsicherer und wirtschaftlicher geplant"[3]. Laut Erfahrungsberichten aus der "echten" Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform bejahen 82 % der befragten Gemeinden Verbesserungen bei der Bauleitplanung oder geben an, daß solche zumindest bevorstehen.[4] Als Folge der Gemeindegebietsreform wurde deshalb auch "eine wahre Springflut neuer Flächennutzungspläne"[5] erwartet.

Im Bereich F i n a n z p l a n u n g werden Verbesserungen der Planungsfähigkeit in Erfahrungsberichten aus der "echten" Freiwilligkeitsphase eher zurückhaltend beurteilt: 29 % bejahen Verbesserungen oder sehen bevorstehende Verbesserungen. 65 % äußern sich allerdings gar nicht.[6] Es wird "jedoch eingeräumt, daß sich ... im Bereich der Investitionsplanung, insbesondere durch die Zusammenführung der bisher auf zahlreiche Gemeinde- und Zweckverbandshaushalte aufgesplitterten Mittel, bereits Verbesserungen ergeben hätten oder jedenfalls für die Zukunft möglich geworden seien"[7].

Zusammenfassend kann als Nutzen der Gemeindegebietsreform eine deutliche Verbesserung der Planungsfähigkeit für die Bauleitplanung und etwas zurückhaltender auch für die Finanzplanung festgehalten werden.

1) Vgl. Erber, R. (Beschleunigung der Baugenehmigung, 1983), S. 53.
2) Vgl. Gespräch Schmidt, StMI (Oberste Baubehörde), 22.6.1984.
3) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 21.
4) Vgl. ebenda, S. 20.
5) Billinger, J., a.a.O., S. 14; zu Erfahrungen über verbesserte Planungsfähigkeit im Bereich der kommunalen Bauleitplanung über Bayern hinaus vgl. auch Thieme, W./Prillwitz, G., a.a.O., S. 46.
6) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 22.
7) Ebenda, S. 23.

b) Verkehrliche Infrastruktur

Obwohl die Entwicklung der verkehrlichen Infrastruktur mit der Gebietsreform in Zusammenhang gebracht und zusätzliche Straßen als Erfolg der Gebietsreform ausgegeben werden[1], kann diese Kausalität in der vorgetragenen Form nicht gelten. Beides - Gebietsreform und Verkehr - stehen im Landesentwicklungsprogramm Bayern auf gleicher Stufe im Bereich der fachlichen Ziele[2]. Straßenbau auf kommunaler Ebene kann also grundsätzlich nicht als Folge oder Erfolg der Gebietsreform ausgegeben werden, zumal das Landesentwicklungsprogramm sowohl für den Kreis- als auch für den Gemeindestraßenbau Aussagen trifft[3].
Ebensowenig kann von der Gebietsreform ein Nutzen für den öffentlichen Nahverkehr abgeleitet werden: Vielmehr wurde diesbezüglich mit dem N a h v e r k e h r s p r o g r a m m B a y e r n das Ziel verfolgt, "gleichwertige Lebensbedingungen für alle Bürger in Stadt und Land zu schaffen"[4] und mit dem "Förderprogramm ÖPNV" das Ziel, "die Verkehrsverhältnisse auf dem flachen Land entscheidend (zu) verbessern"[5].
Genauso gut könnte also umgekehrt gefolgert werden, daß die Verkehrserschließungen nach dem Landesentwicklungsprogramm, dem Nahverkehrsprogramm ÖPNV" Nutzen für die Gebietsreform erbracht haben, beispielsweise, wenn neue Verkehrsbedurfnisse, die eine Folge zentralisierter Verwaltungsstandorte sind, besser befriedigt werden können.
Ein Nutzen in Form verkehrlicher Erschließung ist allenfalls insoweit der Gemeindegebietsreform zuzumessen, als infolge von Umgliederungen

---

1) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 16.

2) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 9/S. 1 ff. und 13/S. 1 ff.

3) Vgl. ebenda, 9/S. 23: "Die Kreisstraßen sind so auszubauen, daß sie dem überörtlichen Verkehr innerhalb des Kreises und dem Verkehr zwischen den benachbarten Kreisen zu dienen vermögen und dabei insbesondere Kleinzentren untereinander und mit zentralen Orten höherer Stufe verknüpfen." ... "Die Gemeindestraßen sind entsprechend ihrer Bedeutung für die Sicherung und Entwicklung einer gesunden Siedlungsstruktur auszubauen; sie sollen entsprechend den Verkehrsbedürfnissen innerhalb der Gemeinden und zu den Nachbargemeinden, insbesondere zu zentralen Orten, verbessert werden."

4) Jaumann, A. (Der öffentliche Personennahverkehr, 1980), S. 16.

5) Ebenda, S. 17 f.

Geh- und Radwegeverbindungen geschaffen wurden, um den neuen innerörtlichen Verkehrsbedürfnissen Rechnung zu tragen. Auch trugen Förderungen zur Finanzierung von Geh- und Radwegen auf freier Strecke bei.[1)]
Im Zusammenhang mit der Kreisreform wurden Mittel zum Ausgleich von Zentralitätsverlusten auch für den Straßenbau eingesetzt.[2)] Aufgrund obiger Überlegungen kann jedoch letztgenannter Straßenbau in keinem Fall als Nutzen, sondern eben nur als Nachteilsausgleich angesehen werden.
Da Verkehrswegebau - sofern er überhaupt der Gebietsreform als Nutzen zugerechnet werden kann - nirgendwo unter dem Gesichtspunkt der Gebietsreform erfaßt wurde[3)], sind quantitative Aussagen im Rahmen einer Totalanalyse nicht möglich und können allenfalls in Partialanalysen gewonnen werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Gemeindegebietsreform in kleinem Rahmen einen Nutzen für die verkehrliche Infrastruktur dadurch erbracht hat bzw. erbringt, als daß neuen innerörtlichen Verkehrsbedürfnissen Rechnung getragen werden mußte oder muß.

c) Wasser, Abwasser, Energie

Wasserver- und Wasserentsorgung sowie die Versorgung mit Energie - hier gemeint als Gasversorgung[4)] - liegen von der Natur der Sache her im gemeindlichen Bereich und brauchen deshalb auch nur unter dem Gesichtspunkt der Gemeindegebietsreform abgefragt zu werden.
Nach bisherigen Erfahrungen machen die aufnehmenden Gemeinden die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den aufgenommenen, zum Teil dörflichen Gebieten leistungsfähiger.[5)] Die Ausgaben für kommunale Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung sind in der Zeit der Gemeindegebietsreform auch deutlich angestiegen.[6)]

1) Vgl. Gespräch Fuderer, StMI (Oberste Baubehörde), 18.6.1984.
2) Vgl. ebenda.
3) Vgl. ebenda.
4) Die Versorgungen mit Strom und Heizwärme wurden an früherer Stelle d.A. bereits herausdiskutiert; vgl. S. 155 f.
5) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.
6) Vgl. Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Bayern-Daten, 1983), S. 110 f.

Obwohl bisher nur in größeren und damit aufnehmenden Gemeinden anzutreffen, geht man nunmehr auch daran, die Gasversorgung in dörflichen Gebieten voranzutreiben. Somit kann allgemein von einem Nutzen gerade in den ländlichen Gebieten gesprochen werden.[1)]

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Gemeindegebietsreform für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und die Versorgung mit Gas Nutzen gezeitigt hat bzw. zeitigt. Quantitative Aussagen müssen Partialanalysen vorbehalten bleiben.

d) Schulen, Altenhilfe und Gesundheitswesen

Ebenso wie für die verkehrliche Infrastruktur gilt auch hier, daß Verbesserungen im schulischen Bereich, im Bereich der Altenhilfe sowie im Gesundheitswesen nicht monokausal der Gebietsreform als Nutzen zugerechnet werden können, wie dies getan wurde.[2)] Vielmehr ist auch hier zu sehen, daß es sich bei solchen Verbesserungen um die Verfolgung fachlicher Ziele des Landesentwicklungsprogramms handelt.[3)] Allenfalls kann eine Kausalität dergestalt hergestellt werden, daß sich die Landesentwicklung mit der Gebietsreform eines Mittels bediente, um die - vermeintlich - notwendigen großen Einheiten zu schaffen und die gesetzten Ziele zu gewährleisten; "vermeintlich" deshalb, weil möglicherweise für gewisse Einrichtungen hinreichend starke Träger auch im Wege kommunaler Zusammenarbeit hätten geschaffen werden können. Verbesserungen auf den genannten Gebieten können also allenfalls als mittelbarer Nutzen der Gebietsreform angesehen werden.

Schulen

Der K r e i s r e f o r m rechnen Knemeyer und Graf folgende Verbesserungen zu:[4)]

---

1) Vgl. Gespräch Müller, VKU, 30.7.1984.

2) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 15 f.

3) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Landesentwicklungsprogramm, 1974), 6/S. 8 ff. (Allgemeinbildende Schulen und berufliches Schulwesen); 6/S. 73 ff. (Jugend); 8/S. 1 ff. (Sozial- und Gesundheitswesen).

4) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 16.

Schultyp	zahlenmäßige Zunahme
Berufsschulen	6 %
Realschulen	67 %
Gymnasien	54 %
Sonderschulen	91 %

Dadurch sei ein beachtlicher Beitrag im Schulwesen und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Land geleistet worden.
Der Gemeindegebietsreform kann Nutzen für Grund- und Hauptschulen generell nicht zugemessen werden. "Eine automatische Anpassung der bestehenden Volksschulorganisation an die Gemeindegebietsreform" sollte "nicht erfolgen, weil die Volksschulorganisation ihren eigenen inneren, pädagogischen Gesetzen folgen muß"[1]. Durchgeführte Organisationsmaßnahmen sind in der überwiegenden Zahl der Fälle "ausschließlich auf den erheblichen Rückgang der Schülerzahlen zurückzuführen"[2].

Altenhilfe

Nutzen im Bereich der Altenhilfe wird ebenfalls der Kreisreform zugerechnet, so daß die Leistungen der Selbstverwaltungen nunmehr "zu einer ausreichenden Versorgung im gesamten bayerischen Staatsgebiet geführt"[3] haben. Zwar ist die Zahl von Altenheimen in der alleinigen Trägerschaft von Landkreisen von 1976 bis 1980 nur von 47 auf 55, das sind 11 %, gesteigert worden. Jedoch werden viele Einrichtungen dieser Art, wenn auch in anderen Trägerschaften, von den Landkreisen bezuschußt und gefördert.[4]

Gesundheitswesen

Die Zahl der Kreiskrankenhäuser und der Bettenzahlen stieg infolge der Kreisreform an: Gab es 1971, also ein Jahr vor der Kreisreform, noch 157 Kreiskrankenhäuser mit insgesamt 20.513 Betten, betrug

1) Schreiben StMUK v. 19.7.1984.
2) Ebenda.
3) Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 16.
4) Vgl. ebenda; vgl. auch StMAS (Soziale Dienste, 1979).

ihre Zahl im Jahr 1975 171 mit 29.779 Planbetten.[1)]

Zusammenfassend kann von einem mittelbaren Nutzen vor allem der Kreisreform für Schulen, Altenhilfe und Gesundheitswesen gesprochen werden.

e) Versicherungstarife[2)]

Ein geringfügiger Nutzen aus der Gemeindegebietsreform ergibt sich in einer Reihe von Fällen bei den Tarifen der Gebäudebrandversicherung: "Gemeindezusammenlegungen wirken sich, wenn dabei die Einwohnerzahl von 5.000 erreicht wird, im Bereich der Gebäudebrandversicherung b e i t r a g s m i n d e r n d [3)] aus, da der Einhebesatz für Gemeinden über 5.000 Einwohner .. geringer ist als der Einhebesatz für Gemeinden unter 5.000 Einwohner."[4)]
Für betroffene Versicherungsnehmer solcher Gemeinden, die durch die Gemeindegebietsreform die Einwohnerzahl von 5.000 erreichten, ergibt sich daraus ein geldwerter Nutzen. Quantitative Angaben darüber liegen nicht vor und müssen gegebenenfalls in einer Partialanalyse erhoben werden.

1) Vgl. Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 15; hierzu ist allerdings anzumerken, daß ein Teil der Steigerung durch Übernahmen von Krankenhäusern "rückgekreister", bisher kreisfreier, nunmehr Großer Kreisstädte durch die Landkreise herrührt.

2) Die Eingliederung dieses Abschnittes unter die Überschrift "Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur" mag insofern gerade noch gerechtfertigt sein, als es sich im vorliegenden Fall um eine Tariffrage der Bayer. Landesbrandversicherungsanstalt handelt (vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1526, S. 1), die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts darstellt.

3) Im Original gesperrt, A. d. Verf.

4) o.V. (Auswirkungen des Tarifabbaus, 1972), S. 114; vgl. auch Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1526, S. 2, Antworten Ziff. 2.

Nutzenart / Verbesserungen bei	Planungsfähigkeit	verkehrliche Infrastruktur	Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Energieversorgung (Gas,	Schüler	Altenhilfe	Gesundheitswesen	Versicherungstarife
Kreisreform				deutliche Zunahme	ausreichende flächendeckende Versorgung erreicht (mittelbarer Nutzen)	deutliche Zunahme bei Krankenhäusern	
[illegible]	deutliche Verbesserung in der Bauleitplanung tendenzielle Verbesserung der Finanzplanung	begrenzte Verbesserungen zur Befriedigung neuer innerörtlicher Verkehrsbedürfnisse	leistungsfähigere Ver- und Entsorgungen, besonders in dörflichen Bereichen				in bestimmten Fällen Reduzierung der Brandversicherungstarife

Übersicht 34: Einschätzung von Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur und ihre Zurechnung auf (mittelbar oder unmittelbar) verursachende Reformphasen

f) Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Kreis- und Gemeindegebietsreform eine Reihe von Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur erbracht haben, wie aus Übersicht 34 hervorgeht. Bezeichnend für die Gemeindegebietsreform sind Erfahrungsberichte aus der "echten"-Freiwilligkeitsphase, wonach es durch die Reform-Maßnahmen gelungen ist, "eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen zu schaffen, wozu die eingegliederten Gemeinden alleine in so kurzer Zeit nicht oder nur unter sehr viel größeren Schwierigkei-

ten imstande gewesen wären"[1]. Darüber hinaus sehen sich viele Gemeinden "jetzt erstmals in der Lage, grundlegende Entwicklungsvorhaben zu beginnen"[2].

Herauszustellen ist aber abschließend auch, daß die Verbesserungen nicht etwa in der Erfüllung n e u e r Aufgaben durch die Kommunen liegen, sondern in jedem Fall in der besseren Erfüllung b i s h e r i g e r Aufgaben. Dies deckt sich tendenziell auch mit den Erkenntnissen über den Nutzen der Funktionalreform.[3]

4.2.4 Politischer Nutzen

Den politischen Kosten als Verzehr immaterieller Güter durch die Gebietsreform[4] steht politischer Nutzen in Form solcher immaterieller Güter gegenüber, die durch die Gebietsreform erst hervorgebracht wurden. Dabei schälen sich zwei Bereiche heraus: Ein Mehr an bürgerschaftlicher Beteiligung in manchen Bereichen und ein Bedeutungszuwachs politischer Institutionen.

Durch die Gebietsreform und den damit einhergehenden Eingriff in seine gewohnten kommunalen Strukturen wurde das Interesse des Bürgers und seine Bereitschaft zu politischem Handeln, zu bürgerschaftlicher Aktivität geweckt und gefördert: "Im Unterschied zu manchen gleichfalls schwierigen politischen Fragen auf anderen Gebieten nehmen die jeweils betroffenen Bürger engagiert Anteil an dem Entscheidungsprozeß.[5] Sie ergreifen zum Teil quer durch die Parteien einzeln und in Gruppen die Initiative zu politischen Aktionen."[6]

---

1) StMI (Erfahrungsberichte, 1974), S. 17.

2) Ebenda.

3) Vgl. S. 249 d. A.

4) Vgl. S. 210 d. A.

5) Gemeint ist der Entscheidungsprozeß zur Gebietsreform, A. d. Verf.

6) Jochimsen, R./Knoblauch, P./Treuner, P., a.a.O., S. 11; dazu ist allerdings anzumerken, daß hier das Engagement w ä h r e n d der Gebietsreform gemeint ist; inwieweit dieses Engagement anhielt, bleibt fraglich.

Eine Neubelebung bürgerschaftlicher Aktivitäten wird indes auch direkt von der Stärkung der Verwaltungskraft abgeleitet.[1] Als Nutzen wird die damit insgesamt einhergehende Einbeziehung des Bürgers in die Verwaltungsprobleme seines Bereichs empfunden.[2]
Ein Bedeutungszuwachs politischer Institutionen hat sich in mehrerlei Hinsicht vollzogen. Durch den Rückgang der Zahl kommunaler Mandate[3] ist zum einen die Wertigkeit des einzelnen Mandats gestiegen: "Der Einfluß und die Gestaltungsmöglichkeiten haben sich erweitert und der neugewonnene Handlungsspielraum eröffnet den kommunalen Mandatsträgern auch verstärkte politische Verantwortung."[4] Darüber hinaus wird den politischen Parteien wegen ihrer Möglichkeiten zur Hilfestellung bei durch die Gebietsreform erwachsenen Problemen ein gewachsener Einfluß zugeschrieben.[5]

Zusammenfassend kann politischer Nutzen in Form - zumindest teil- und zeitweise - verbesserter bürgerschaftlicher Beteiligung am kommunalen Geschehen und eines Bedeutungszuwachses politischer Institutionen der Kreis- und Gemeindegebietsreform nur pauschal zugerechnet werden. Eine Differenzierung nach Reformphasen ist nicht möglich.

Reformphase	politischer Nutzen
Kreisreform	zumindest vorübergehend verbesserte bürgerschaftliche Beteiligung
Gemeindegebiets-reform	Bedeutungszuwachs politischer Institutionen

Übersicht 35: Politischer Nutzen der Gebietsreform

1) Vgl. Jauch, D., a.a.O., S. 107.

2) Vgl. Knemeyer, F.-L. (Kreisgebietsreform und Gemeindereform in Bayern, 1972), S. 52.

3) Vgl. S. 211 ff.

4) Neubauer, F., a.a.O., S. 5; vgl. für die Kreisreform auch Knemeyer, F.-L./Graf, W., a.a.O., S. 14 f.

5) Vgl. Stang, Ch., a.a.O., S. 53 f.

4.3 Nutzen im außerkommunalen Bereich

Analog zur Frage nach Anpassungskosten durch die Gebietsreform im außerkommunalen Bereich ist nun für denselben Bereich die Frage nach dem N u t z e n zu stellen. Als in Frage kommende Bereiche schälen sich Sonderbehörden und volkswirtschaftliche Nachfrageeffekte durch kommunale Investitionen heraus.

Sonderbehörden

Ebensowenig, wie Anpassungskosten im Bereich der Sonderbehörden der Gebietsreform zurechenbar sind[1], ist es auch ein Nutzen. Mittelbar kann sich jedoch Nutzen dadurch einstellen, daß durch die Kreisreform und die Reform staatlicher Behörden wenigstens dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung Rechnung getragen wurde: "Mit der Anpassung des staatlichen Dienstbezirks an die neuen Landkreisgrenzen werden die mit der Gebietsreform für die Landkreise erreichten Vorteile, nämlich Einheit von Lebens-, Verwaltungs- und Investitionsraum ... auch für die Gerichte und Fachbehörden des Staates, nutzbar gemacht."[2]

Volkswirtschaftliche Nachfrageeffekte

Durch die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden und staatlichen Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform sind den Kommunen finanzielle Mittel in Milliardenhöhe zugeflossen.[3]
Diese Mittel wurden von den Kommunen überwiegend oder ausschließlich im investiven Bereich eingesetzt.[4] Es ist deshalb zunächst zu vermuten, daß vom investiven Einsatz dieser - erheblichen - Mittel volkswirtschaftlich bzw. konjunkturell wirksame Nachfrageimpulse ausgegangen sind.

---

1) Vgl. S. ??? d. A.

2) Neubauer, F., a.a.O., S. 11 f.

3) Vgl. Teil B, Abschnitte 2.2 und 2.3 d. A.

4) Vgl. Gespräche Frey, StMF, 18.5.1984; Diehl, StMI, 21.5.1984; Dietl, Bayer. Gemeindetag, 14.8.1984; Donhauser, Bayer. Städtetag, 20.8.1984 sowie Renner, Bayer. Landkreisverband, 1.8.1984.

Wie bereits mehrmals herausgestellt, wurden diese Mittel aber aus den Zuwachsraten des Finanzausgleichsvolumens finanziert.[1] Sie wären also den Kommunen auch ohne Gebietsreform zugeflossen und ebenso für investive Zwecke eingesetzt worden[2], mit dem einzigen denkbaren Unterschied, daß ohne Gebietsreform die Mittel konzentrierter, beispielsweise überwiegend an Städte oder größere Orte gegeben worden wären. Der zunächst vermutete nachfragebedingte volkswirtschaftliche Nutzen kann also der Gebietsreform nicht zugerechnet werden.

5. Ergebnisse der bisherigen Untersuchung

5.1 Versuch einer verursachungsgerechten Zurechnung von Kosten auf Reformphasen, auf Kostenstellen und auf Nutzenarten als Kostenträger

In den Übersichten 36, 37, 38 und 39 sind die wesentlichen[3] Kosten und der wesentliche Nutzen, wie sie bis hierher in Teil B der Arbeit ermittelt worden sind, zusammengestellt. Dazu sind jeweils auch die Kostenstellen[4] sowie die Nutznießer angegeben. Die Nutzenarten wurden in ihrer Spalte soweit wie möglich denjenigen Kosten gegenübergestellt, die auf sie plausibler- und möglicherweise - die Nutzenarten als Kostenträger gesehen - zugerechnet werden können. Eine zusammenfassende Darstellung von Kosten der "Nachkorrekturphase" soll sich auf Übersicht 43 beschränken[5], wobei auf eine eingehende Würdigung der "Nachkorrek-

1) Vgl. v. a. S. 180 f. d. A.

2) Vgl. Gespräch Donhauser, Bayer. Städtetag, 20.8.1984.

3) Bei der Zusammenstellung wurden die meisten in den vorangegangenen Untersuchungen als "geringfügig" bezeichneten Effekte vernachlässigt, ebenso unsichere oder vorübergehende, periphere Effekte wie beispielsweise Anpassungskosten im Güterkraftverkehr, bei Handwerksinnungen oder bei Energieversorgungsunternehmen.

4) Zum Gebrauch des Begriffs "Kostenstelle" in diesem Zusammenhang vgl. S. 104 d. A.

5) Dargestellt sind hier die Kosten der Durchführung der "Nachkorrektur". Weitere Effekte brauchen hier nicht dargestellt zu werden, da sie sich mit ihren ursprünglichen Effekten davorliegender Reformphasen aufheben, z.B.: durch "Nachkorrektur" wieder quantitative und quali-

turphase" verzichtet werden soll: Dies ist möglich, weil die Effekte der "Nachkorrekturphase" nicht aus ihr selbst heraus ursprünglich entstanden sind, sondern aus vorangegangenen Phasen der Gemeindegebietsreform. Eine Zurechnung der Kosten der "Nachkorrektur" muß deshalb, streng genommen, auf die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase und die Zwangsphase erfolgen; denn plausiblerweise wurde nur in diesen Phasen das Bedürfnis erzeugt, die Ergebnisse der Reform im nachhinein wieder zu korrigieren.
Als sowohl für die Kreis- als auch für die Gemeindegebietsreform gültiges Ergebnis kann festgehalten werden, daß der Nutzen insgesamt den Kommunen und ihren Bürgern als Nutznießer zugerechnet werden kann, wohingegen eine Reihe von Kosten bei staatlichen Stellen angefallen sind.

5.1.1 Kreisreform

Zwar kann der Nutzen der Kreisreform insgesamt den Landkreisen[1] und den Bürgern als Nutznießer zugerechnet, jedoch müssen auch die meisten Kosten von diesen aufgebracht werden. Nimmt man eine grobe Unterscheidung vor in Kosten im Zusammenhang mit der D u r c h f ü h r u n g d e r Reform und Kosten i n f o l g e der Reform, so stellt man fest, daß alle Kosten i n f o l g e der Reform von den Landkreisen und ihren Bürgern aufzubringen sind.[2] Dies erscheint insofern gerechtfertigt, als diesen f o r t w ä h r e n d e n Kosten auch ein fortwährender Nutzen als Ausgleich gegenübersteht. So kann beispielsweise argumentiert werden, daß dem Abbau von Dienstbereitschaft in quantitativer und qualitativer Hinsicht Zuständigkeitsverlagerungen als bedingter Nutzen gegenüberstehen. Auch der mittelbare Nutzen durch die deutliche Zunahme bei Schulen und Kreiskrankenhäusern sowie die flächendeckende Versorgung in der Alten-

---

tative Verbesserung der Dienstbereitschaft; ursprünglicher Effekt: quantitative und qualitative Verschlechterung der Dienstbereitschaft durch vorangegangene Reformphasen.

1) Hiermit sind auch die Landratsämter gemeint.

2) Die "durchführungsbedingten" Folgekosten im sächlichen Bereich und "durchführungsbedingte" Folgen im finanzwirtschaftlichen Bereich sollen hier im Zusammenhang mit der Durchführung der Reform gesehen werden.

[illegible]	Kosten-stellen	Bezug: vgl. Über-sicht	S. ... d. A.	Nutzen	Nutz-nießer	Bezug: vgl. Über-sicht	d. A.
Personaleinsatz zur Durchführung o umfangreicher Personaleinsatz	StMI	[illegible]	126				
o Abordnungen einzelner Landratsämter und Bezirksregierungen	Landratsämter/Bez. reg.	[illegible]	[illegible]				
- Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste: DM 268.858.000	Kommunen	7	138	- mittelbar durch o deutliche Zunahme bei Schulen o ausreichende, flächendeckende Versorgung in d. Altenhilfe o deutliche Zunahme bei Kreiskrankenhäusern	Bürger	24	[illegible]
- weitere Leistungen: DM 100 Mio/ [illegible] geschätzt	Kommunen/ Staat	8	141				
Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden: DM 508 Mio	Staat/Landkreise	9	144				
- [illegible] o [illegible] gerundet o [illegible] quantifizierbare Kosten	StMI Landkreise/ Bürger/Mandatsträger	10	149				
- Bezirksmittel DM 6 Mio	Staat	11	154				
- Folgekosten im sachlichen Bereich: Durchführungsbedingt: je nach erforderlich gewordener Baumaßnahme	Landkreise	15	184				
Anreizbedingt: Investitionen	Staat/Landkreise						
laufende Kosten	Landkreise						
- Finanzwirtschaftliche Folgen durchführungsbedingt (leistungs- u. rein finanzwirtschaftlich)	Landkreise/ Staat	16	189				
anreizbedingt	Landkreise						
- Höhere Wegekosten: 0 plus 3,8 km	Bürger	17	195	- Einsparungen durch Rückgang der Zahl der Landratsämter, alternative Nutzungen bisheriger Amtsgebäude	i.w. Landkreise	[illegible]	[illegible]
- Abbau von Dienstbereitschaft: quantitativ: etwa Halbierung d. Zahl der Landratsämter; etwa Hälfte d. Bürger betroffen qualitativ: Verlängerung d. Wegstrecken, etwa Hälfte d. Bürger betroffen	Bürger	18	200	- Zuständigkeitsverlagerungen (bedingter Nutzen)	[illegible] Bürger		
Veränderung von Nachfragestromen: bedingte Beeinträchtigung bei Gesetzgebung [illegible]	Einzelhandel	22	210				
Politische Kosten o durch Verminderung d. Zahl kommunaler Mandate; eher maßvoll	Landkreise	23	213	- Einsparungen durch verminderte Zahl kommunaler Mandate ca 12 Mio p. a. (Schätzung	Landkreise		
o durch Abnahme reg.ökon. Qualität: Verlust an "Frontnähe"	Landkreise	[illegible]	221	- politischer Nutzen: o Bedeutungszuwachs politischer Institutionen	Kreistage Landrate	[illegible]	[illegible]
				o [illegible] Bürgerschaftl. Beteiligung	Landkreise		

Übersicht 36: Zusammenfassung wesentlicher Kosten der Kreisreform mit deren Kostenstellen sowie gestifteter Nutzen und seine Nutznießer

hilfe kann als dauerhaft angesehen werden, ohne jedoch eindeutig der einen oder anderen Kostenart angelastet werden zu können. Was fortwährende Kosten im außerkommunalen Bereich betrifft, kann den bedingten Beeinträchtigungen des Einzelhandels kein Nutzen gegenübergestellt werden.

Demgegenüber muß es als schwerwiegend gelten, daß auch die Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung der Kreisreform weitgehend von den Landkreisen zu tragen waren, wobei die Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste, weitere Leistungen[1] sowie Neu- und Erweiterungsbauten für Verwaltungsgebäude besonders ins Gewicht fallen.

Die geldlichen Kosten, die allesamt im Zusammenhang mit der D u r c h f u h r u n g der Kreisreform stehen, sind im folgenden kurz zusammengefaßt

		Kostenstellen
Ausgleichsleistungen für Zentralitätsverluste	DM 269 Mio	Kammern
Weitere Leistungen	DM 100 Mio	Kammern
	DM 30 Mio	Staat
Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden	DM 508 Mio	Landkreise/ Staat
Öffentlichkeitsarbeit	DM 1 Mio	Staat
Rechtsmittel	DM 6 Mio	Staat
Zusammen	DM 914 Mio	

Im Lichte dieser starken Belastung der Landkreise und der Bürger müssen die Kosten, die dem staatlichen Bereich[3] im Zusammenhang mit der Durchführung der Reform erwachsen sind, als vergleichsweise maßvoll bezeichnet werden, um so mehr, als die Reform von staatlicher Seite ausging. Die Staatsregierung ging zwar "von einer Betrachtungsweise aus, welche Staat und Landkreise als Einheit begreift und Vermögens- oder Belastungs-

1) Hier die Leistungen aus dem Sonderfonds für Landkreise.

2) Gerundet auf DM Mio.

3) Hiermit sind gemeint: StMI, Bezirksregierungen, Staat.

verschiebungen zwischen ihnen nicht als Ausgaben versteht"[1]. Grundsätzlich kann dies als einseitige Erklärung nicht angenommen werden und ist deshalb auch untauglich, die einseitige Kostenbelastung der Landkreise und ihrer Bürger durch die Reform zu rechtfertigen.
In einer langfristigen Sichtweise muß jedoch anerkannt werden, daß zwar die Landkreise und ihre Bürger mit fortwährenden Kosten belastet sind, daß diesen jedoch ein fortwährender Nutzen gegenübersteht, der Bürgern und Landkreisen ebenso fortwährend zugute kommt.

5.1.2 Gemeindegebietsreform

Aus den Übersichten 37, 38 und 39 geht hervor, daß der Nutzen aller Phasen der Gemeindegebietsreform[2] identisch ist.[3] Nachdem damit für die Kosten derselbe "Nenner" vorliegt, können weitere Betrachtungen im wesentlichen auf die Kostenseite beschränkt werden.
Die Erörterungen sollen sich grundsätzlich an folgenden beiden Fragen orientieren:

a) Von wem sind die Kosten der Gemeindegebietsreform aufzubringen?
b) Welche zwangsgradspezifischen Besonderheiten lassen sich aus den Kosten herauslesen?

Zu a)
Wie bei der Kreisreform kommt auch bei der Gemeindegebietsreform der gesamte Nutzen den Gemeinden und ihren Bürgern zugute. Jedoch sind auch die meisten Kosten von den Gemeinden und ihren Bürgern aufzubringen.

Nimmt man wieder die Unterscheidung vor zwischen Kosten i n f o l g e und solchen im Zusammenhang mit der D u r c h f ü h r u n g der Reform,

1) StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.
2) Außer "Nachkorrekturphase".
3) Unterschiede geben sich nur bei den Einsparungen durch die verminderte Zahl kommunaler Mandate. Die Berechnung dieser Einsparungen wurde jedoch durch Schlüsselung vorgenommen (vgl. Anlage 8), so daß keine phasenspezifische Besonderheit und damit keine Notwendigkeit vorliegt, diese unterschiedlichen Einsparungen besonders herauszukehren.

Kosten	Kostenstellen	Bezug vgl. Übersicht	Bezug vgl. S. ... d. A.	Nutzen	Nutznießer	Bezug vgl. Übersicht	Bezug vgl. S. ... d. A.
- Personaleinsatz zur Durchführung: geringfügig	StMI/Bezirksregierungen	5	126				
- zusätzl. Ausbildung für gehob. Dienst	StMI	5	126				
Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden DM 639 Mio gerundet)	Kommunen	6	123				
Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden: DM 111 Mio	Staat/Gemeinden	9	144	- größen- und beschäftigungsbedingte Kostendegression, Spezialisierung	Gemeinden	29	237
Öffentlichkeitsarbeit: DM 647.000 gerundet)	StMI	10	149	- zkl.weise günstigere Entwicklung der Personalkosten bei VG's		-	180
erhebliche Steigerungen bei Personalstand und Personalkosten	Gemeinden	14	176	- bessere Erfüllung bisheriger gemeindlicher Aufgaben	Gemeinden	32	250
				- qualifizierteres Verwaltungspersonal	Gemeinden	33	253
				- deutliche Verbesserung in der Bauleitplanung	Gemeinden	34	262
gewisse im sächlichen Bereich durchführungsbedingt (je nach erforderlich gewordenen Baumaßnahmen)	Gemeinden	15	184	- leistungsfähigere Ver- und Entsorgungen	Gemeinden	34	262
nutzungsbedingt	Gemeinden						
preisbedingt: Investitionen	Staat/Gemeinden						
laufende Kosten	Gemeinden						
einzelwirtschaftliche Folgen durchführungsbedingt (je nach erforderlich gewordenen nichtwerbenden Baumaßnahmen)	Gemeinden	16	189	- tendenzielle Verbesserung in der Finanzplanung	Gemeinden	34	262
preisbedingt: nicht werbende Investitionen	Staat/Gemeinden						
nicht werbende laufende Kosten	Gemeinden						
nicht werbende Zusicherungen in Gebietsänderungsverträgen	Gemeinden						
nicht einzelwirtschaftlich: je nach Ausstattung aufgenommener Gemeinden und gemachter Zusicherungen	Gemeinden						
- Übergangskosten: umfassende Betroffenheit, geringfügige Intensität	Bürger	17	195	- begrenzte Verbesserungen zur Befriedigung neuer innerörtlicher Verkehrsbedürfnisse	Bürger	34	262
- Abbau von Dienstbereitschaft: quantitativ } umfassende Betroffenheit, eher geringfügige Intensität qualitativ }	Bürger	18	200	- Einsparungen durch drastischen Rückgang der Zahl der Gemeindeverwaltungen	Gemeinden	30	239
				- anderweitige Nutzungen frei gewordener Einrichtungen	Gemeinden	30	239
- Veränderung von Nachfrageströmen: bedingte Beeinträchtigung bei Gelegenheitskäufen	Einzelhandel	22	210				
- politische Kosten							
o durch Schwächung des ehrenamtlichen Elements; merklicher Rückgang der Selbsthilfebereitschaft	Gemeinden	25	219	- Einsparungen durch verminderte Zahl kommunaler Mandate: ca. 44 Mio p.a. (Schätzung)	Gemeinden	31	241
				- politischer Nutzen: Bedeutungszuwachs politischer Institutionen	Gem.räte/Bürgerm.	33	264
o durch Abnahme reg. ökon. Qualität: Verlust an "Frontnähe"	Gemeinden	26	221	- zumindest vorübergehend verbesserte bürgerschaftliche Beteiligung	Gemeinde		
- Bundespost: vgl.weise hohe Anpassungskosten im Fernmeldewesen	Bundespost	27	226				

Übersicht 37: Zusammenfassung wesentlicher Kosten der "echten" Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform mit deren Kostenstellen sowie gestifteter Nutzen und seine Nutznießer

	Kosten-stellen	Bezug vgl. Übersicht	Bezug vgl. S. ... d. A.	Nutzen	Nutz-nießer	Bezug vgl. Übersicht	Bezug vgl. S. ... d. A.
Personaleinheit zur Durchführung: starke Personaleinsatz über mehrere Jahre	StMI Bez. reg.	5	126				
-Zusätzl. Ausbildung für gehob. Dienst	StMI	5	126				
-Förderung freiwilliger Zusammenschluß-... Gemeinden: DM 398 Mio(gerundet)	Kommunen	6	129				
-Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden: DM 65,5 Mio	Staat/Gemeinden	9	144	- größen- und beschäftigungsbedingte Kostendegression, Spezialisierung	Gemeinden	9	
- ... Umbau/Umbau ... gemietet ... zweite ... Kosten	StMI Gemeinden/ Bürger/Mandatsträger	10	149				
-erhebliche Steigerungen bei Personalstand und Personalkosten	Gemeinden	14	176	- vgl.weise günstigere Entwicklung der Personalkosten bei VG's	Gemeinden	-	130
				- bessere Erfüllung bisheriger gemeindlicher Aufgaben	Gemeinden	14	81
				- qualifizierteres Verwaltungspersonal	Gemeinden	14	84
				- deutliche Verbesserung in der Bauleitplanung	Gemeinden	14	
... im sachlichen Bereich durchführungsbedingt (je nach erforderlich gewordenen Baumaßnahmen)	Gemeinden	15	184	- ...leistungsfähigere Ver- und Entsorgungen	Gemeinden	14	
... unmittelbar	Gemeinden						
...bedingte Investitionen	Gemeinden						
... laufende Kosten	Gemeinden						
...wirtschaftliche Folgen:		16	189	- ...tendenzielle Verbesserung in der Finanzplanung		14	
- durchführungsbedingt (je nach erforderlich gewordenen nichtwerbenden Baumaßnahmen)	Gemeinden						
- ... unmittelbar bei Gemeinden unter 10.000 E.	Gemeinden						
... mittelbar: nicht werbende Investitionen	Staat/Gemeinden						
nicht werbende laufende Kosten	Gemeinden						
nicht werbende Zusicherungen in Gebietsänderungsverträgen	Gemeinden						
- ... (finanzwirtschaftlich: je nach ... Gemeinden und gemachter Zusicherungen	Gemeinden						
... Abwanderung: geringfügige Verbesserung, stärkere Intensität	Bürger	17	195	- begrenzte Verbesserungen zur Befriedigung neuer innerörtlicher Verkehrsbedürfnisse	Bürger		
				- Einsparungen durch drastischen Rückgang der Zahl der Gemeindeverwaltungen	Gemeinden		19
				- anderweitige Nutzungen frei gewordener Einrichtungen	Gemeinden	40	34
... Einsatzbereitschaft, ... Zweckentfremdung Landwirtschaft, Landschaft, Umwelt ... stärkere Intensität	Bürger	14	200				
-Veränderung von Nachfrageströmen: bedingte Beeinträchtigung bei Gelegenheitskäufen	Einzelhandel	2	71				
-örtliche Kosten,							
- durch Verminderung d. Zahl komm. Märkte	Gemeinden	4	113	- Einsparungen durch verminderte Zahl kommunaler Märkte, ca. 26 Mio p.a.		31	41
- durch Zerstörung historisch gewachsener Strukturen	Gemeinden	4	115	- politische Bürgerbeteiligung, Bedeutungszuwachs politischer Institutionen	Gem.rät./Bürgerm.	35	54
- durch Schwächung des ehrenamtl. Elements; merklicher Rückgang d. Selbsthilfebereitschaft	Gemeinden	4	117	- Zurückdrängung ... Beteiligung			
- durch Abnahme reg. ökon. Qualität, Verlust an "Frontnähe"	...	4	4				
-Bundespost: vgl.weise hohe Anpassungskosten im Fernmeldewesen	...		4				

Übersicht 38: Zusammenfassung wesentlicher Kosten der "Zwangs"-Freiwillig-

[illegible]	Kostenstellen	Bezug: vgl. Übersicht	Bezug: vgl. S. ... d. A.	Nutzen	Nutznießer	Bezug: vgl. Übersicht	Bezug: vgl. S. ... d. A.
Personaleinsatz zur Durchführung stärker Personaleinsatz über mehrere Jahre	StMI/Bez. reg.	5	126				
zusätzl. Ausbildung für gehob. Dienst	StMI	5	126				
Neu- und Erweiterungsbauten v. Verwaltungsgebäuden DM 7,5 Mio	Staat/Gemeinden	7	144	- größen- und beschäftigungsbedingte Kostendegression Spezialisierung	Gemeinden	29	237
[illegible]tlichkeitsarbeit: vgl. weise [illegible] Kosten bei Reformgegnern	Bürger (Reformgegner)	10	149	vgl. weise günstigere Entwicklung der Personalkosten bei VG's		-	180
erhebliche Steigerungen bei Personalstand und Personalkosten	Gemeinden	14	176	- bessere Erfüllung bisheriger gemeindlicher Aufgaben	Gemeinden	32	250
				- qualifizierteres Verwaltungspersonal	Gemeinden	33	253
				deutliche Verbesserung in der Bauleitplanung	Gemeinden	34	262
[illegible]gekosten im sächlichen Bereich: **durchführungsbedingt (je nach erforderlich gewordenen Baumaßnahmen)**	Gemeinden	15	184	- leistungsfähigere Ver- und Entsorgungen	Gemeinden	34	262
[illegible]nzwirtschaftliche Folgen: **durchführungsbedingt (je nach erforderlich gewordenen nicht-werbenden Baumaßnahmen)**	Gemeinden	16	189	- tendenzielle Verbesserung in der Finanzplanung	Gemeinden	34	262
[illegible] gegenstand, geringfügige Be[illegible] stärke Intensität	Bürger	17	195	- begrenzte Verbesserungen zur Befriedigung neuer innerörtlicher Verkehrsbedürfnisse	Bürger	34	262
				- Einsparungen durch drastischen Rückgang der Zahl der Gemeindeverwaltungen	Gemeinden	30	239
				- anderweitige Nutzungen frei gewordener Einrichungen	Gemeinden	30	239
[illegible] von Dienstbereitschaft: [illegible] geringfügige Betroffenheit; [illegible] stärkere Intensität	Bürger	18	200				
-Veränderung von Nachfrageströmen: bedingte Beeinträchtigung bei Gelegenheitskäufen	Einzelhandel	22	210				
[illegible]tische Kosten: [illegible] Verminderung d. Zahl komm. Mandate	Gemeinden	23	213	- Einsparungen durch verminderte Zahl kommunaler Mandate: ca. 3 Mio p.a.	Gemeinden	31	241
• durch Zerstörung historisch gewachsener Strukturen	Gemeinden	24	215	- politischer Nutzen: Bedeutungszuwachs politischer Institutionen zumindest vorübergehend verbesserte bürgerschaftliche Beteiligung	Gem.räte/Bürgerm. Gemeinde	35	264
• **durch Schwächung des ehrenamtl. Elements: merklicher Rückgang d. Selbsthilfebereitschaft**	Gemeinden	25	219				
• **durch Abnahme reg.ökon. Qualität: Verlust an "Frontnähe"**	Gemeinden	26	221				
-Bundespost: vgl. weise hohe Anpassungskosten im Fernmeldewesen	Bundespost	27	226				

Übersicht 39: Zusammenfassung wesentlicher Kosten der Zwangsphase der Gemeindegebietsreform mit deren Kostenstellen sowie gestifteter Nutzen und seine Nutznießer

stellt man fest: Die Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung der Reform wurden teils von staatlicher Seite, teils von den Gemeinden und ihren Bürgern getragen, wobei die Hauptlast bei den Gemeinden liegt. Die Kosten für den staatlichen Bereich sind im wesentlichen in einem Anteil bei Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden, in der zusätzlichen Ausbildung sowie im Personaleinsatz zur Durchführung der Reform zu erblicken. Am deutlichsten wird die Hauptlast der Gemeinden bei den geldlichen Kosten, die in Übersicht 40 dargestellt sind:

Kostenarten / Reformphase	Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse	Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden	Öffentlichkeitsarbeit	Härteausgleich a)	Summe
"echte" Freiwilligkeitsphase	639	111	1	-	751
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	398	66	0	-	464
Zwangsphase	0	8	0	-	8
"Nachkorrektur"	-	-	-	5	5
Summe	1.037	185	1	5	1.228
aufzubringen von	Kommunen	Gemeinden/ Staat	Staat	Kommunen	

Übersicht 40: Geldliche Kosten der Gemeindegebietsreform (in DM Mio)

a) Vgl. in Übersicht 43

Die Kosten der "Nachkorrektur" müssen in diesem Zusammenhang mitberücksichtigt werden, so wie sie oben bereits bei den "organisatorischen Vorbereitungs- und Durchführungskosten" dargestellt wurden[1]. Aufgrund bereits

1) Vgl. S. 157 f. d. A.

angestellter Erwägungen[1] müssen auch sie den Kommunen zugerechnet werden, da sie aus dem Finanzausgleich heraus finanziert wurden[2].
Von den geldlichen Kosten der Gemeindegebietsreform in der Höhe von DM 1.228 Mio wurden allein DM 1.042 Mio, das sind 85 %, von den Kommunen dergestalt aufgebracht, daß sie dem kommunalen Finanzausgleich entnommen wurden; hinzu kommt ein Teil für Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden. Allein auf die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse entfallen mit DM 1.037 Mio 84 % der gesamten Kosten. Man könnte bei oberflächlicher Betrachtung sagen, daß man sich die Freiwilligkeit etwas habe kosten lassen. Wegen der Herkunft der Fördermittel aus dem Finanzausgleich waren es jedoch die Gemeinden letztendlich s e l b s t , die für ihre Freiwilligkeit zu bezahlen hatten.

Die Kosten i n f o l g e der Reform sind fast ausschließlich von den Gemeinden und ihren Bürgern zu tragen. Lediglich bei den anreizbedingten Folgekosten im sächlichen Bereich sowie bei den anreizbedingten finanzwirtschaftlichen Folgen kommt ein Teil der Kosten auf den Staat zu. Auch vom außerkommunalen Bereich, hier vom Einzelhandel und der Bundespost sind Kosten zu tragen, denen jedoch kein gebietsreforminduzierter Nutzen gegenübersteht. Dadurch handelt es sich um eine einseitige Belastung.

Den fortwährenden Kosten infolge der Reform, welche Gemeinden und Bürger zu tragen haben, steht aber auch dauerhafter Nutzen gegenüber. Beispielsweise lassen sich den "erheblichen Steigerungen bei Personalstand und Personalkosten" die "bessere Erfüllung bisheriger gemeindlicher Aufgaben", "qualifizierteres Verwaltungspersonal" und - wenigstens teilweise - eine "deutliche Verbesserung in der Bauleitplanung" als Nutzen zuordnen.[3]
Den "höheren Wegekosten" können die "begrenzten Verbesserungen zur Befriedigung neuer innerörtlicher Verkehrsbedürfnisse", "Einsparungen durch drastischen Rückgang der Zahl der Gemeindeverwaltungen" und "anderweitige Nutzungen" gegenübergestellt werden. Dabei ist klar, daß es sich nicht -

---

1) Vgl. S. 131 d. A.

2) Vgl. Gespräch Diehl, StMI, 25.10.1983.

3) Für die hier und im folgenden nicht näher gekennzeichneten angeführten Kosten- und Nutzenarten vgl. Übersichten 37, 38 und 39.

wie die Beispiele vielleicht zunächst vermuten lassen könnten - um Monokausalitäten handelt, sondern daß die jeweiligen Kosten auch weitere Nutzenwirkungen und die angeführten Nutzenarten auch anderweitige Kosten haben. So müßten den "begrenzten Verbesserungen zur Befriedigung neuer innerörtlicher Verkehrsbedürfnisse" neben den höheren Wegekosten auch "Folgekosten im sachlichen Bereich" zugerechnet werden, wenn vorwegnahmebedingt oder anreizbedingt z.B. in den Geh- und Radwegebau investiert worden ist. Eine vollständige und exakte Herstellung von Kausalitäten zwischen einzelnen Arten von Kosten einerseits und einzelnen Nutzenarten andererseits ist praktisch kaum möglich.

Zu b)

Zur Erörterung zwangsgradspezifischer Besonderheiten der Kostenseite[1] sollen grundsätzlich Phaseneinzelkosten, Phasengemeinkosten sowie zwangsgradabhängige Kosten unterschieden werden:[2]

- P h a s e n e i n z e l k o s t e n können einer bestimmten Phase der Gemeindegebietsreform als Bezugsgröße unmittelbar zugerechnet werden. Sie sind in Übersicht 41 dargestellt.
- P h a s e n g e m e i n k o s t e n können nicht einer einzelnen oder zwei bestimmten Phasen der Gemeindegebietsreform zugerechnet werden, sondern allen dreien gleichermaßen. Es besteht also jeweils kein phasenspezifischer, ursächlicher Zusammenhang zwischen diesen Kosten und einer bestimmten Phase. Sie sind in den Übersichten 37, 38 und 39 gerastert.[3]
- Z w a n g s g r a d a b h ä n g i g e Kosten können nochmals unterschieden werden in zwangsgradgegenläufige und zwangsgradgleichlaufende:

  Zwangsgradgegenläufige Kosten nehmen mit zunehmendem Zwangsgrad ab; zwangsgradgleichlaufende nehmen mit zunehmendem Zwangsgrad ebenso zu. Sie sind in Übersicht 42 dargestellt.

1) Die "Nachkorrekturphase" soll bei dieser Betrachtung ausgeschlossen bleiben.

2) Zur Unterscheidung von Einzel- und Gemeinkosten vgl. Heinen, E. (Industriebetriebslehre, 1983), S. 921.

3) Trotz unterschiedlicher Beträge können die Kosten für Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden hier eingeordnet werden, da sie an sich keine phasenspezifischen Besonderheiten aufweisen und die unterschiedlichen Kosten lediglich durch Schlüsselung auf die einzelnen Phasen ermittelt wurden (vgl. Anlage 2).

"echte" Freiwilligkeitsphase	Kostenstellen	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	Kostenstellen	Zwangsphase	Kostenstellen
Personaleinsatz zur Durchführung, geringfügig	StMI/Bez.reg.				
Öffentlichkeitsarbeit: DM 847.000 (gerundet)	StMI	Öffentlichkeitsarbeit: DM 382.000 (gerundet) vgl. hohe Kosten	StMI/Gemeinden/Bürger/Mandatsträger	Öffentlichkeitsarbeit: vgl.weise hohe Kosten bei Reformgegnern	Bürger (Reformgegner)
höhere Wegekosten: umfassende Betroffenheit, geringfügige Intensität	Bürger	finanzwirtschaftlich: vorwegnahmebedingt bei Gemeinden unter 10.000 E.	Gemeinden		
Abbau von Dienstbereitschaft: quantitativ / qualitativ: umfassende Betroffenheit / geringfügige Intensität	Bürger				

Übersicht 41: Phaseneinzelkosten der Gemeindegebietsreform und zugehörige Kostenstellen

"echte" Freiwilligkeitsphase	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	Kostenstellen	Zwangsphase
zwangsgradgleichlaufende Kosten			
Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden		Gemeinden	
Gewinn im sachlichen Bereich:	vorwegnahmebedingt	Gemeinden	
	anreizbedingt	Staat	
	laufende Kosten	Gemeinden	
finanzwirtschaftliche Folgen:			
anreizbedingt, nicht werbende Investitionen		Staat/Gemeinden	
nicht werbende laufende Kosten		Gemeinden	
nicht werbende Zusicherungen in Gebietsänderungsverträgen		Gemeinden	
rein finanzwirtschaftlich: je nach Ausstattung aufgenommener Gemeinden und gemachter Zusicherungen		Gemeinden	

Kostenstellen	zwangsgradgleichlaufende Kosten
StMI/Bez.reg.	Personaleinsatz zur Durchführung: starker Personaleinsatz über mehrere Jahre
Bürger	höhere Wegekosten: geringfügige Betroffenheit, stärkere Intensität
Bürger	Abbau von Dienstbereitschaft: quantitativ / qualitativ } geringfügige Betroffenheit / stärkere Intensität
Gemeinden	politische Kosten: durch Verminderung der Zahl komm. Mandatsträger durch Zerstörung historisch gewachsener Strukturen
diverse (vgl. Übersicht 43)	"Nachkorrektur"

Übersicht 42: Zwangsgradabhängige Kosten der Gemeindegebietsreform und zugehörige Kostenstellen

P h a s e n e i n z e l k o s t e n können ihrem Gesamtvolumen nach als nicht umfangreich angesehen werden. Sie lassen auch im Hinblick darauf, von wem sie zu tragen sind, keine besonderen Erkenntnisse zu.
P h a s e n g e m e i n k o s t e n bilden den überwiegenden Teil der gesamten Kosten. Bei ihnen spiegelt sich in besonderer Weise die starke Betroffenheit des nichtstaatlichen Bereichs durch die Kosten der Gemeindegebietsreform wider. Die Hauptlast liegt bei den Gemeinden und ihren Bürgern, während Kosten für den Staat nur für zusätzliche Ausbildung und teilweise durch Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden anfallen. Obwohl der Zwangsgrad also von staatlicher Seite gesteuert wurde, verblieb ein Großteil der Kosten zwangsgradunabhängig bei den Gemeinden und ihren Bürgern.
Interessante Erkenntnisse gewähren hingegen die z w a n g s g r a d - a b h ä n g i g e n Kosten:
Den zwangsgradgleichlaufenden Kosten müssen dabei zusätzlich zu den aus den Übersichten 37 bis 39 übernommenen Positionen noch die Kosten der "Nachkorrektur" auferlegt werden; denn "Nachkorrektur"-Bedarf bestand plausiblerweise nur dort, wo zunächst unter steigendem Zwangsgrad, also in der "Zwangs"-Freiwilligkeits- und der Zwangsphase, reformiert worden ist. Übersicht 43 faßt die Kosten der "Nachkorrekturphase" zusammen.

Kosten	Art des Anfalls	Bezug	
		Übersicht	Vgl. v. i. A.
erheblicher, kurzzeitiger Personaleinsatz	[illegible]	5	126
geringfügiger, kurzzeitiger Personaleinsatz	Bez. reg.	5	126
Öffentlichkeitsarbeit: vergleichsweise hohe Kosten bei Reformgegnern	Bürger, Kommunalpolitiker (Reformgegner)	10	148
Härteausgleich: DM 5.300.000	Staat	13	148

Übersicht 43: Zusammenfassung von Kosten der "Nachkorrekturphase" und ihre Kostenstellen

Alle zwangsgradabhängigen Kosten müssen wiederum überwiegend von den Gemeinden und ihren Bürgern getragen werden.
Für die zwangsgradgleichlaufenden Kosten ist deutlich herauszustellen, daß sie überhaupt erst mit dem Einsetzen von Zwang in unterschiedlicher Abstufung eingetreten sind. Demgegenüber wurde aber kein zusätzlicher Nutzen gestiftet über denjenigen hinaus, der auch bereits von der "echten" Freiwilligkeitsphase her bekannt ist. Der Nutzen also, der in der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase und der Zwangsphase gestiftet wurde, wurde teurer "erkauft" als derjenige aus der "echten" Freiwilligkeitsphase, verteuert nämlich um die zwangsgradgleichlaufenden Kosten.
Im Hinblick auf den Nutzen muß die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase deshalb als die " t e u e r s t e " eingestuft werden, da sich bei ihr neben den Gemeinkosten zwangsgradgegenläufige und zwangsgradgleichlaufende Kosten summieren.
Betrachtet man die Übersichten 41 und 42 zusammen, erhält man einen guten phasenspezifischen Kostenüberblick, wobei die - allen Phasen gleichen - Gemeinkosten eliminiert sind. Im Lichte dessen kann nun auch die "Kostenträchtigkeit" der einzelnen Phasen beurteilt werden hinsichtlich dessen, wie umfassend ihr jeweiliger Anteil an der Abnahme im Gemeindebestand war. Die Anteile an der Bestandsabnahme betrug - wie weiter oben ermittelt[1] - für die einzelnen Phasen:

"echte" Freiwilligkeitsphase	60,3 %
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	35,6 %
Zwangsphase	4,1 %

Demnach kann die "echte" Freiwilligkeitsphase wohl als die "kostengünstigste" Phase betrachtet werden, da sie knapp 2/3 der Bestandsabnahme mit einem vergleichsweise geringeren Kostenvolumen bewerkstelligte. Erheblich "teurer" muß angesichts nur etwa eines Drittels der Bestandsabnahme die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase mit ihrem größten Kostenvolumen gelten. Im Rahmen dieser qualitativen Betrachtungen kann dabei jedoch nicht gesagt werden, ob nicht die Zwangsphase als nahezu ebenso teuer anzusehen ist. Denn für nur 4,1 % der gesamten Bestandsabnahme mußten neben den Gemeinkosten auch die zwangsgradgleichlaufenden Kosten aufgebracht werden.

---

1) Vgl. Tab. 2, S. 111 d. A.

Sowohl im Hinblick auf den gestifteten Nutzen wie im Hinblick auf das Ausmaß der gemeindlichen Bestandsabnahme kann nunmehr gefolgert werden, daß die Gemeindegebietsreform um so kostengünstiger war, je freiwilliger ihre Basis war und um so kostenträchtiger, je mehr Zwang ausgeübt wurde.
Als p o l i t i s c h e Schlußfolgerung kann an dieser Stelle abgeleitet werden, daß der Staat als Reformgeber die Gemeindegebietsreform auf noch wesentlich breiterer freiwilliger Basis abwickeln hätte sollen. Wenn auch zu der in der "echten" Freiwilligkeitsphase erzielten gemeindlichen Bestandsabnahme bei einer erweiterten, möglicherweise finanziell noch besser geförderten Freiwilligkeit vielleicht nicht die gesamte in der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase erzielte Bestandsabnahme zusätzlich erreicht werden hätte können, so hätte doch vermutlich ein außerordentlich hoher Anteil in der Größenordnung von vielleicht etwa 3/4 der gemeindlichen Bestandsabnahme auf "echt" freiwilliger Basis erreicht werden konnen, und zwar o h n e zwangsgradgleichlaufende Kosten zu verursachen.
Dem Staat als Reformgeber wären noch bessere finanzielle Forderungen freiwilliger Umgliederungen durchaus zuzumuten gewesen, zumal diese Förderungen de facto nicht von ihm selbst, sondern über den Finanzausgleich von den Kommunen letztlich selbst finanziert[1] und die dafür verwendeten absoluten Zuwachsraten beim Finanzausgleichsvolumen durch die tatsächlich gewährten Förderungen bei weitem nicht ausgeschöpft worden sind[2].

5.2. Versuch einer Beurteilung der Zielerreichung in den Bereichen "günstigere Kostenentwicklung" und "Stärkung der Leistungskraft"

Bei der Entwicklung einer Zielhierarchie für wirtschaftlich relevante Ziele der Gebietsreform ergaben sich zwei wesentliche Zielbereiche, nämlich die Erreichung einer günstigeren Kostenentwicklung und die Stärkung der Leistungskraft, die wiederum aus einer Stärkung der Finanz- und Verwaltungskraft der Kommunen resultieren sollte.[3] Für die Kreis- und die Gemeindegebietsreform soll im folgenden versucht werden, die Zielerreichung zu beurteilen.

1) Vgl. S. 180 f. d. A.
2) Vgl. Anlage 3.
3) Vgl. Übersicht 3, S. 74 d. A.

5.2.1 Kreisreform

a) Günstigere Kostenentwicklung

Den durch die Kreisreform verursachten Kosten wurde zunächst eine nachrangige Bedeutung beigemessen[1], was möglicherweise aus den Kostenvorstellungen resultierte, die anfangs an die Reform geknüpft gewesen waren. Die Untersuchungen der Staatsregierung hatten nämlich ergeben,

- daß bei den Personalkosten jährliche Einsparungen von etwa DM 40 Mio erzielt werden könnten[2],
- daß sich durch Neu-, Erweiterungs- oder Umbaumaßnahmen von "Ämtergebäuden" eine Restbelastung von rund DM 24 Mio ergebe und
- "daß die Kosten der Kreisreform schon in wenigen Jahren durch die zu erzielenden Einsparungen mehr als ausgeglichen werden"[3].

Was die Einsparungen bei den Personalkosten betrifft, kann auf Erörterungen weiter oben[4] verwiesen werden. Weder die Erwartung einer Einsparung von DM 40 Mio noch von 2.500 vollbeschäftigten Bediensteten kann als erfüllt angesehen werden.

Die erwartete Restbelastung von DM 24 Mio für Neu-, Erweiterungs- oder Umbaumaßnahmen von "Ämtergebäuden" wurde mit einer tatsächlichen Summe von rund DM 508 Mio um ein Vielfaches überschritten.[5]

Die Erwartung schließlich, die Kosten der Kreisreform in wenigen Jahren durch Einsparungen ausgleichen zu können, basierte auf den dargelegten, jedoch nicht erfüllten einzelnen Erwartungen. Zwar wurden in der Tat Einsparungen durch den Rückgang der Zahl der Landratsämter und die verminderte Zahl kommunaler Mandate erzielt, jedoch muß das erwartete Einsparungsmaß als unerreicht angesehen werden.

---

1) Vgl. StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.

2) Zu personellen Einsparungen vgl. auch Bayer.Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1591.

3) StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.

4) Vgl. S. 175 f.

5) Vgl. S. 143 d. A.

b) Stärkung der Leistungskraft

Zur Beurteilung der Frage nach der Stärkung der Leistungskraft der Landkreise soll grundsätzlich von den beiden Komponenten, der Finanzkraft und der Verwaltungskraft ausgegangen werden.

Zur Entwicklung der F i n a n z k r a f t kann auf oben angestellte Erörterungen verwiesen werden.[1] Wenn sich auch die Finanzkraft verbessert hat, so jedoch nicht gebietsreforminduziert. Ohne Zweifel kamen nämlich für die Finanzkraft positive Faktoren dem Nachfeld der Kreisreform sehr zustatten.

In der Frage der Entwicklung der V e r w a l t u n g s k r a f t der Landkreise ist zunächst auf den Zusammenhang zwischen Verwaltungskraft und Finanzkraft hinzuweisen.[2] Die Verbesserung der Finanzkraft hat sicherlich positive Auswirkungen auf die Verwaltungskraft gezeitigt; d i e s e positiven Auswirkungen sind aber nicht gebietsreforminduziert, weil auch die Verbesserung der Finanzkraft ihrerseits nicht als gebietsreforminduziert anerkannt werden kann. Jedoch lassen sich einige Belege für eine Verbesserung der Verwaltungskraft anführen, wobei allerdings eine Eliminierung positiver Einwirkungen rein durch die Verbesserung der Finanzkraft nicht möglich ist:

- Durch die Funktionalreform hat sich bedingter Nutzen durch ortsnäheres und regierungsökonomischeres Verwaltungshandeln ergeben.[3] In den 40 Zuständigkeitsverlagerungen auf Landratsämter und vier auf Große Kreisstädte[4] kann eine Stärkung der Verwaltungskraft gesehen werden. Zwar ist d i e s e Stärkung der Verwaltungskraft der Funktionalreform zuzuschreiben, muß aber insofern im Zusammenhang mit der Gebietsreform gesehen werden, als ohne sie wohl auch die Funktionalreform nicht durchgeführt worden wäre.
- Im Nachfeld der Kreisreform haben sich deutliche Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur eingestellt.[5] Sie sind plausiblerweise zumindest teilweise

1) Vgl. S. 242 ff. d. A.
2) Vgl. S. 60 f. d. A.
3) Vgl. S. 250 d. A.
4) Vgl. S. 248 d. A.
5) Vgl. S. 262 f. d. A.

einer verbesserten Verwaltungskraft zu verdanken, wenngleich hierbei sicherlich der Einfluß einer gebietsreformunabhängig verbesserten Finanzkraft zu bejahen ist.

Die Überlegungen zur Entwicklung der Finanzkraft und der Verwaltungskraft lassen nunmehr den Schluß zu, daß sich die L e i s t u n g s k r a f t der Landkreise insgesamt verbessert hat, jedoch nicht ausschließlich kreisreforminduziert.

c) Zusammenfassende Beurteilung

In der i.R.d. Diskussion der Zielbeziehungen der Gebietsreform entwickelten Zielhierarchie stand über den Zielen einer günstigeren Kostenentwicklung und Verbesserung der kommunalen Leistungskraft eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und aus ihrer Erfüllung heraus die Verbesserung von Effizienz und Effektivität.

In einer Befragung der Landkreise über die Erreichung von Reformzielen wurde die Frage nach der Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in 60 Fällen von 71, das sind 85 %, mit "Ja" beantwortet.[1)] Darin kann eine gute Erfüllung dieser Oberziele der Gebietsreform gesehen werden. Jedoch wurde diese Zielerreichung - wenn vielleicht auch nicht in entscheidendem Maße durch nicht-gebietsreforminduzierte Faktoren, vor allem im Zusammenhang mit der Stärkung der Finanzkraft, herbeigeführt - so doch zumindest durch sie begünstigt.

Was die günstigere Kostenentwicklung betrifft, mußten zwar die zunächst gesetzten Erwartungen als unerfüllt erkannt werden. Die Frage nach der Kosten e n t w i c k l u n g erlegt allerdings eine langfristige Sicht auf. Und in langfristiger Sicht kann die verbesserte Leistungskraft der Landkreise, die ebenso langfristigen Charakter hat, als Ausgleich für die zunächst unerfüllten Kostenerwartungen angesehen werden.

---

1) Vgl. Landkreisverband Bayern (Fragen zur Gebietsreform, 1982).

5.2.2 Gemeindegebietsreform

a) Günstigere Kostenentwicklung

Erwartungen bezüglich einer günstigeren Kostenentwicklung durch die Gemeindegebietsreform knüpften sich vor allem an die Personalkosten[1], daneben aber auch an die sächlichen Verwaltungs- und Betriebskosten. In bezug auf die Entwicklung der Personalkosten kann auf bereits dargelegte Erörterungen verwiesen werden.[2] Im Lichte tatsächlich günstigerer Personalkostenverläufe - und dies gerade bei Verwaltungsgemeinschaften - wurde das Ziel einer günstigeren Personalkostenentwicklung erreicht.

Für die Entwicklung sächlicher Kosten kann nur ein relatives Urteil gefällt werden. Demnach stellte sich bei Verwaltungsgemeinschaften eine im Vergleich zu Einheitsgemeinden günstigere Entwicklung ein.[3]

Das Ziel der Gemeindegebietsreform, zu einer günstigeren Kostenentwicklung zu gelangen, ist also insgesamt erreicht worden.

b) Stärkung der Leistungskraft

Auch zur Beurteilung der Leistungskraftentwicklung soll zunächst von der Finanzkraft und der Verwaltungskraft ausgegangen werden. Zur Beurteilung der Entwicklung der F i n a n z k r a f t sei auf weiter oben angestellte Überlegungen verwiesen.[4] Von einem Beitrag zur Stärkung der gemeindlichen Finanzkraft durch Sonderschlüsselzuweisungen und Förderungsbeträge aus Anlaß der Neugliederung - der als Scheinargument entlarvt wurde - abgesehen[5], kann demzufolge keine rein gebietsreforminduzierte Verbesserung der Finanzkraft der Gemeinden festgestellt werden. Gleichwohl können indirekte Verbesserungen im Zusammenhang mit der gemeindlichen Finanzkraft darin erblickt werden, daß auf der Verwendungs-

1) Vgl. S. 49 d. A.
2) Vgl. S. 175 f. und 231 d. A.
3) Vgl. S. 236 d. A.
4) Vgl. S. 242 ff. d. A.
5) Vgl. S. 244 f. d. A

seite ein konzentrierterer, gezielter und effektiverer Mitteleinsatz möglich ist und zwischen vormals "ärmeren" und "reicheren" Gemeinden ein Ausgleich erzielt werden konnte ("interner Finanzausgleich").[1)]

Die Frage nach der Entwicklung der V e r w a l t u n g s k r a f t soll anhand der Entwicklungen durch die Funktionalreform, der Qualifikationen des Verwaltungspersonals und bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur überprüft werden.

Wie obige Erörterungen gezeigt haben, ist die Funktionalreform weit überschätzt worden und hat kaum Nutzen gezeitigt.[2)] Eine Verbesserung der Verwaltungskraft durch die Funktionalreform ist also zu verneinen. Allerdings wurde durch die Gemeindegebietsreform allgemein qualifizierteres Verwaltungspersonal bereitgestellt.[3)] Dadurch wurde sicherlich ein Beitrag zur Verbesserung der Verwaltungskraft geleistet. Insbesondere wurde dadurch auch die Voraussetzung für Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen und in der kommunalen Infrastruktur geschaffen, deren Eintreten[4)] die verbesserte Verwaltungskraft widerspiegelt. Insgesamt kann das Ziel einer verbesserten Verwaltungskraft durch die Gemeindegebietsreform als erfüllt angesehen werden.

Beurteilt man nun die Entwicklung der gemeindlichen L e i s t u n g s f ä h i g k e i t infolge der Gemeindegebietsreform insgesamt, so muß anerkannt werden, daß sie durch die - wenigstens - indirekten Verbesserungen der gemeindlichen Finanzkraft und die Verbesserungen der Verwaltungskraft gesteigert werden konnte.

c) Zusammenfassende Beurteilung

In der für wirtschaftliche Ziele der Gebietsreform entwickelten Zielhierarchie standen eine günstigere Kostenentwicklung und die Verbesserung der Leistungskraft unter den Zielen einer verbesserten Wirtschaftlich-

---

1) Vgl. S. 245 d. A.
2) Vgl. S. 248 f. d. A.
3) Vgl. S. 251 ff.
4) Vgl. Übersicht 34, S. 262 d. A.

keit und einer Steigerung von Effizienz und Effektivität.
Nachdem das - wenn auch vorsichtig formulierte - Ziel einer günstigeren Kostenentwicklung erreicht und die Leistungsfähigkeit gesteigert werden konnte, können auch die genannten, in der Zielhierarchie darüberliegenden Ziele insgesamt als erreicht betrachtet werden. Wenn sich auch Personalkosten und sächliche Kosten absolut und dauerhaft erhöht haben, so muß dennoch gesehen werden, daß diesen auch dauerhaft erhöhter Nutzen gegenübersteht.[1)]
Trotz der weitgehenden Überschätzung der Funktionalreform bei den Gemeinden verdient es herausgestellt zu werden, daß die Gemeinden infolge der Gemeindegebietsreform nunmehr in der Lage sind, ihre b i s h e r i g e n Aufgaben t a t s ä c h l i c h zu erfüllen. Wenn hieraus eine Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung resultiert, ist von einem politischen Gewinn zu sprechen.
Insgesamt hat die Gemeindegebietsreform ihre wirtschaftliche Zielsetzung also erreicht.

5.3 Die Tangierung "weiterer Ziele" der Gebietsreform

Im Teil A der Arbeit wurden neben den wirtschaftlich relevanten Zielvorstellungen zur Gebietsreform auch weitere Ziele kurz dargestellt:[2)] die Stärkung der Selbstverwaltung der Kommunen, Bürgernähe, die Verbesserung der Lebensverhältnisse und der Abbau des Leistungsgefälles zwischen Stadt und Land sowie die Verwirklichung langfristig angelegter und einheitlicher städtebaulicher Konzeptionen. Neben der ausführlichen Würdigung der Erreichung wirtschaftlich relevanter Ziele verdient auch die Tangierung dieser weiteren Ziele eine kurze Erörterung.
Zur Stärkung der Selbstverwaltung der Kommunen konnte ohne Zweifel durch die Verbesserung der Verwaltungskraft sowohl bei der Kreis- als auch

1) Vgl. Übersicht 37 bis 39 und S. 262 f. d. A.
2) Vgl. S. 70 ff.

bei der Gemeindegebietsreform ein entscheidender Beitrag geleistet werden. Wenn auch bei der Gemeindegebietsreform im Zuge der Funktionalreform kaum nennenswerte Zuständigkeiten auf die Gemeinden verlagert wurden[1], so wurde durch die verbesserte Wahrnehmung bisheriger gemeindlicher Aufgaben doch ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung geleistet.
Das Ziel von mehr Bürgernähe unter politischem Aspekt konnte dagegen weder durch die Kreis- noch durch die Gemeindegebietsreform erreicht werden. So kam es im Zuge der Funktionalreform zu keinem oder nur zu bedingtem Nutzen für die Bürger[2]; durch den - bei der Gemeindegebietsreform sogar drastischen - Rückgang der kommunalen Verwaltungen[3] litt die Ortsnähe der Verwaltung; durch den starken Rückgang kommunaler Mandate[4] wurde die Bürgernähe unter politischem Aspekt erheblich beeinträchtigt.[5]

Beim Ziel einer Verbesserung der Lebensverhältnisse und eines Abbaus des Leistungsgefälles zwischen Stadt und Land, bei dem es sich seiner Natur nach vor allem um ein Ziel der Gemeindegebietsreform handelte, kann tendenziell von einer besseren Erfüllung gesprochen werden. Von der gesteigerten gemeindlichen Leistungsfähigkeit läßt sich grundsätzlich auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse schließen. Da gerade ländliche Gemeinden von der Gemeindegebietsreform betroffen waren, hilft die Steigerung der Leistungsfähigkeit, das Leistungsgefälle zwischen Stadt und Land abzubauen.
Das Ziel langfristig angelegter und einheitlicher städtebaulicher Konzeptionen ist mit Blick auf die Stadt-Umland-Problematik ebenso im wesentlichen ein Ziel der Gemeindegebietsreform. Zur Erreichung dieses Ziels leistete die Verbesserung der Planungsfähigkeit - im Bereich der Bauleitplanung[6] sowie generell für die gemeindliche Infrastruktur - der größe-

---

1) Vgl. S. 248 ff. d. A.
2) Vgl. S. 246 ff. d. A.
3) Vgl. S. 193 und 196 f. d. A.
4) Vgl. Tabelle 6, S. 211 d. A.
5) Vgl. dazu S. 211 ff. d. A.
6) Vgl. S. 255 f. d. A.

ren Einheiten wegen einen Beitrag.[1)]

Abgesehen von der Verschlechterung der Bürgernähe unter politischem Aspekt, ist es gelungen, den weiteren, wirtschaftlich nicht relevanten Zielen der Gebietsreform näherzukommen.

5.4 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen sind im folgenden thesenartig zusammengefaßt:

1. Die Kosten der Gebietsreform mußten bzw. müssen zwar überwiegend von den Kommunen getragen werden, jedoch kommt auch ihr gesamter Nutzen den Kommunen und ihren Bürgern zugute.

2. Die geldlichen Kosten für die Gebietsreform betrugen

für die Kreisreform	DM 914 Mio[2)]
für die Gemeindegebietsreform	DM 1.228 Mio[3)]
zusammen	DM 2.142 Mio

3. Die geldlichen Kosten für die Kreisreform gingen dabei um ein Vielfaches über das ursprünglich geschätzte Maß hinaus.

4. Der größte Teil der geldlichen Kosten der Gemeindegebietsreform, nämlich die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse in Höhe von DM 1.037 Mio, wurde - weil dem kommunalen Finanzausgleich entnommen - von den Kommunen selbst erbracht. Dem Anspruch einer wirklichen staatlichen Förderung werden sie deshalb nicht gerecht.

5. Die Gemeindegebietsreform war um so kostengünstiger, auf je freiwilligerer Basis sie abgewickelt wurde und um so kostenträchtiger, je mehr Zwang ausgeübt wurde. Aus ökonomischer und politischer Sicht

1) Vgl. dazu S. 31 d. A.
2) Vgl. S. 269 d. A.
3) Vgl. Übersicht 40, S. 274 d. A.

wäre es sinnvoll gewesen, die Gemeindegebietsreform auf noch breiterer freiwilliger Basis durchzuführen.

6. Dauerhaft erhöhten Belastungen der Kommunen durch Kosten infolge der Gebietsreform steht auch dauerhafter Nutzen als Ausgleich gegenüber.

7. Das Ziel einer günstigeren Kostenentwicklung wurde durch die Kreisreform nicht, durch die Gemeindegebietsreform jedoch erreicht.

8. Die Finanzkraft der Kommunen hat sich im Nachfeld der Gebietsreform verbessert, jedoch nicht oder nur teilweise gebietsreforminduziert.

9. Die Verwaltungskraft der Kommunen hat sich durch die Gebietsreform verbessert, wozu allerdings auch nicht-gebietsreforminduzierte Verbesserungen der Finanzkraft beigetragen haben.

10. Die Leistungskraft der Kommunen hat sich durch die Gebietsreform, jedoch auch durch nicht-gebietsreforminduzierte Faktoren erhöht.

11. In einer vorsichtigen Gesamtbeurteilung kann gesagt werden, daß die Gebietsreform ihr Ziel verbesserter Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Effizienz bei den Kommunen insgesamt erreicht hat.

12. Den weiteren, nicht wirtschaftlich relevanten Zielen der Gebietsreform konnte - von mehr Bürgernähe abgesehen - näher gekommen werden.

In der nachfolgenden Übersicht ist in Anlehnung an die Zielhierarchie in Übersicht 3[1)] die Zielerreichung zusammengefaßt dargestellt.

---

1) Vgl. S. 74 d. A.

<table>
<tr><td>Ziele / Reform-phasen</td><td colspan="3">Steigerung von Effizienz und Effektivität; Verbesserung der Wirtschaftlichkeit</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Kreis-reform</td><td rowspan="2">günstigere Kosten-entwicklung</td><td colspan="2">Verbesserung der Leistungskraft</td></tr>
<tr><td>Verbesserung der Finanzkraft</td><td>Verbesserung der Verwaltungskraft</td></tr>
<tr><td>Einsparung von Personalkosten: nicht erreicht
Kosten für Baumaßnahmen: weit überschritten</td><td>verbessert, jedoch nicht kreisreforminduziert</td><td>Verbesserungen sind eingetreten</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Leistungskraft insgesamt verbessert, jedoch nicht ausschließlich kreisreforminduziert</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">verbesserte Leistungskraft muß zwar mit dauerhaft erhöhten Kosten bezahlt werden. Ziel verbesserter Wirtschaftlichkeit und gesteigerter Effizienz und Effektivität jedoch tendenziell erreicht.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Gemeinde-gebiets-reform</td><td rowspan="2">Ziel erreicht</td><td>keine direkten gemeindegebietsreforminduzierten Verbesserungen, jedoch indirekte durch bessere Mittelverwendung und "internen Finanzausgleich"</td><td>Verbesserungen sind eingetreten</td></tr>
<tr><td colspan="2">Leistungskraft konnte gesteigert werden</td></tr>
<tr><td colspan="3">Ziel verbesserter Wirtschaftlichkeit und gesteigerter Effizienz und Effektivität tendenziell erreicht</td></tr>
</table>

Übersicht 44: Zusammenfassung der Erreichung wirtschaftlich relevanter Ziele der Gebietsreform in Bayern

TEIL C: AUSWERTUNG DER ERGEBNISSE

"Wenn die vorgenommenen Maßstabsvergrößerungen schon nicht mehr rückgängig zu machen sein sollten, so sollte auf diesem Wege doch wenigstens nicht ohne bessere Kenntnisse und Bedenken aller Einflußfaktoren weitergegangen werden."[1] Es besteht weitgehend Einvernehmen darüber, daß auf das große, nunmehr abgeschlossene Reformpaket der Gebietsreform auf lange Sicht immer wieder Reform-Maßnahmen folgen werden[2], gerade, "wenn, wie überwiegend als Ursache angegeben wird, die Kommunalreform als Anpassung der Gemeindestruktur an die Ergebnisse des allgemeinen sozialen Wandels notwendig wurde"[3], wobei der soziale Wandel eher schneller als langsamer werde. Oettle hat deshalb mit seinem Verlangen recht, sich die aus den in der Vergangenheit verfolgten Reform-Maßnahmen gewonnenen Erkenntnisse für künftige Reformvorhaben oder Anpassungen nutzbar zu machen.

Durch eine Auswertung der aus den Teilen A und B der Arbeit gewonnenen Ergebnisse soll eben dies im folgenden letzten Teil der Arbeit versucht werden. Allerdings würde es den Rahmen der Arbeit sprengen, sollten die einzelnen Gebiete vertieft behandelt werden. Vielmehr soll dies nur insoweit und knapp erfolgen, als es sich um Schlußfolgerungen und Lehren aus den bisher gewonnenen Erkenntnissen sowie um Maßnahmen handelt, mit denen Negativwirkungen der Gebietsreform behoben oder zumindest gelindert werden können.
Neben dem Vorschlag von Kosten-Nutzen-Untersuchungen bei umfassenden Reformprojekten stehen dabei eine Reihe von Einzelvorschlägen für eine praktische Verwertung der Ergebnisse. Schließlich werden die Möglichkeiten der Verwaltungstechnologie gewürdigt, mit Hilfe derer negative Wirkungen von Konzentrationsmaßnahmen der Gebietsreform zumindest gemildert werden können.
Die Kritik an Zielgebung und Durchführung der Gebietsreform, die in Teil A der Arbeit nur vorläufiger Art war[4], kann nunmehr im Verlauf dieses letzten Teils im Detail einfließen.

---

1) Oettle, K. (Einsparung von Personalkosten, 1975), S. 13.
2) Vgl. S. 297 ff. d. A.
3) Endruweit, G., a.a.O., S. 214.
4) Vgl. S. 96 ff. d. A.

1. Verpflichtung zur Durchführung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen bei umfassenden Reformprojekten

In einschlägigen rechtlichen Bestimmungen ist für "Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung" die Durchführung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen vorgeschrieben.[1] Dabei stellt sich die Frage, wann die E r h e b l i c h k e i t der finanziellen Bedeutung einer Maßnahme gegeben ist. Dazu ist zu prüfen, ob konkrete Maßnahmen "innerhalb eines Aufgabenbereichs und unter Berücksichtigung der Gesamtausgaben des Haushalts einen maßgeblichen Anteil des Ausgabenvolumens beanspruchen oder für Dritte von erheblicher finanzieller Bedeutung sind"[2]. Obwohl demnach in der Einschätzung der Erheblichkeit zwar Ermessensspielräume bestehen, kann sie für die finanzielle Bedeutung der Gebietsreform-Maßnahmen aber als gegeben gewesen betrachtet werden: Dafür sprechen das Ausmaß der geldlichen Kosten der Maßnahmen[3], die Tatsache, daß sich die geldlichen Kosten über eine Reihe von Haushalten hingezogen haben und die Reform-Maßnahmen für die Kommunen, also für "Dritte von erheblicher finanzieller Bedeutung" waren, wie die Untersuchungen ergeben haben. Gerade aus letztgenanntem Grund hätten in einer Kosten-Nutzen-Untersuchung die mit den Reform-Maßnahmen verbundenen Kostenbelastungen der K o m m u n e n möglichst genau ermittelt werden müssen[4], da sie - wie die Untersuchungen ergeben haben - einen großen Teil der Kosten zu tragen hatten und die allermeisten Folgekosten weiter tragen müssen.[5] Es kann deshalb auch nicht richtig gewesen sein, der Frage nach den durch die Reform unmittelbar entstehenden Kosten eine "nachrangige Bedeutung" und "eine völlig in den Hintergrund tretende Rolle"[6] beizumessen.

Wenn dennoch vor der Gebietsreform keine exemplarischen oder umfassenden Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchgeführt wurden, muß es in Anbetracht

1) Vgl. § 6 Abs. 2 HGrG; § 7 Abs. 2 BHO; Art. 7 Abs. 2 BayHO.

2) Birkner, E. (Bayer. Haushaltsrecht, 1983), S. 3; vgl. auch Spörlein, H. (Nutzen-Kosten-Untersuchungen, 1971), S. 156.

3) Vgl. S. 288 d. A.

4) Vgl. Bayer. Gemeindetag, Geschäftsstelle, a.a.O., S. 162.

5) Vgl. S. 288 d. A.

6) StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.

dieses rechtlichen Hintergrundes darüber hinaus als unzureichend angesehen werden, in welchem Maße der Zustand der Kommunen v o r der Gebietsreform, also der "Ex ante-Zustand" festgehalten wurde, um nunmehr nach erfolgter Reform eine sinnvolle Ex ante/Ex post-Betrachtung durchführen zu können.[1] Albertin u.a. haben insofern recht mit ihrer Feststellung, daß wissenschaftliche Vorhaben in jüngeren Jahren im Zusammenhang mit Gebietsreform-Maßnahmen "aufzuarbeiten (versuchen), was vor der Territorialreform hätte geleistet werden müssen"[2]. Eine positive Ausnahme stellt hierbei das Saarland dar, für dessen Gebietsreform sowohl Ex ante[3] als auch Ex post[4]-Untersuchungen vorgelegt wurden.
Wenn auch wegen der durch seine Größe bedingten besseren Überschaubarkeit derartige Untersuchungen im Saarland leichter durchzuführen gewesen sein mögen als in größeren Flächenländern wie Bayern, so hätten in Bayern doch besondere Fragestellungen oder exemplarische, repräsentative, regional oder lokal beschränkte[5] Fallbeispiele herausgegriffen werden müssen. An ihnen hätten einerseits beispielhafte Kosten-Nutzen-Betrachtungen vor der Reform durchgeführt werden können. Andererseits hätte wenigstens ein präziser Ex ante-Befund für spätere Ex ante/Ex post-Betrachtungen und für Erfolgskontrollen gewonnen werden können.
Zwar wurden in Bayern in der Tat Überlegungen zu den Kosten der Gebietsreform angestellt, um deren Präzisierung man durch repräsentative Untersuchungen und die Anwendung statistischer Schätzmethoden offenbar bemüht war.[6] Wie die Untersuchungen im Teil B der Arbeit jedoch gezeigt haben, waren diese Kostenüberlegungen unzureichend, was sich beispielsweise in der erheblichen Überschreitung der geschätzten geldlichen Kosten gezeigt hat.[7] In diesem Zusammenhang ist abermals auf die schmale Daten-

---

1) Zur diesbezüglich vollkommen unbefriedigenden Situation in Bayern vgl. Frey, H. (Die finanziellen Auswirkungen, 1978), S. 28.

2) Albertin, L./Keim, E./Werle, R., a.a.O., S. 218.

3) Vgl. Der Minister des Innern, Saarland (Schlußbericht, 1972).

4) Vgl. Endruweit, G., a.a.O.

5) Vgl. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 20.

6) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1281; vgl. auch StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.

7) Vgl. S. 288 d. A.

basis hinzuweisen[1], der sich der Ex post-Betrachter der Gebietsreform gegenübersieht; sie müßte erheblich besser sein, wären vor der Reform Kosten-Nutzen-Untersuchungen angestellt worden.
Beurteilt man die Frage, ob eine Kosten-Nutzen-Untersuchung erstellt werden soll danach, "ob für eine .. Analyse ausreichend detaillierte statistische Daten und genügend Bearbeitungszeit zur Verfügung stehen, um die Ergebnisse noch im politischen Entscheidungsprozeß (..) zu verwenden"[2], so hätte dies für die bayerische Gebietsreform auf alle Fälle bejaht werden müssen: Denn für ein zeitliches Drängen gab es keine sachlichen Gründe, so daß auch genügend Zeit zur Sammlung von statistischem Material gegeben gewesen wäre.
Kosten-Nutzen-Untersuchungen vor der Gebietsreform wären in Bayern also sowohl erforderlich als auch möglich gewesen. Sie sind für künftige derartige Reformprojekte dringend anzuraten. An reformbegleitenden oder Ex-post-Untersuchungen zur Gebietsreform liegen von seiten des Reformgebers nur Erfahrungsberichte über Gemeindezusammenschlüsse aus der "echten" Freiwilligkeitsphase, also lediglich Zwischenergebnisse zu einer vergleichsweise frühen Reformphase vor.[3] Deshalb ist zu bemängeln, daß der Reformgeber bis heute noch keine wenigstens exemplarische, geschweige denn umfassende Ex post-Untersuchung zur Gebietsreform vorgelegt hat.

Der Redlichkeit halber ist bei aller Kritik jedoch nochmals auf die Grenzen von Kosten-Nutzen-Untersuchungen hinzuweisen, die allein schon - und vielleicht für die Gebietsreform in besonderem Maße - in der Prognoseunsicherheit begründet liegen.[4] Da es sich bei den Entscheidungen über die Gebietsreform vorwiegend um politische Entscheidungen handelte, muß auch ins rechte Licht gesetzt werden, was Kosten-Nutzen-Untersuchungen v o r der Gebietsreform hätten leisten können und was allemal Politikern überlassen geblieben wäre: "Das Verfahren liefert ganz einfach einen Rahmen oder ein handliches (operationales) Konzept, um dem

1) Vgl. S. 100 f. d. A.
2) Drewer, H./Guth, E., a.a.O., S. 405 f.
3) Vgl. StMI (Erfahrungsberichte, 1974).
4) Vgl. Heinen, E./Picot, A., a.a.O., S. 355.

politisch Verantwortlichen zu helfen[1], wenn er eine Entscheidung zu treffen hat. Es ist daher kein mechanischer Ersatz für Intuition, Erfahrung, politische Klugheit und Führung ... . Kurz, es entbindet den Politiker nicht, handfeste Werturteile zu fällen und dies auch selbstverständlich zu verantworten."[2]

2. Vorschläge für eine praktische Verwertung der Ergebnisse

2.1 Lösungsansätze zum Problem der Kostenremanenz

"In dem Maße, in dem öffentliche Aufgaben schneller schwinden, als sich die ihnen gewidmeten sächlichen und personellen Kapazitäten abbauen lassen, entstehen Überkapazitäten. Personelle Kapazitäten lassen sich im Prinzip von schwindenden bisherigen Aufgaben auf neue umwidmen, da auch hochspezialisierte Arbeitskräfte umzulernen vermögen. Sächliche Kapazitäten weisen hingegen häufig keine oder nur eine unzulängliche Umstellungselastizität auf. Außerdem handelt es sich bei ihnen teilweise um Immobilien. Den prinzipiell vorhandenen Umwidmungsmöglichkeiten öffentlichen Personals stehen heute allerdings vielerlei arbeits- bzw. dienstrechtliche Hemmnisse ihrer Inanspruchnahme gegenüber. Sie bestehen in Tätigkeits-, Orts- und Betriebsbindungen, die öffentliche Arbeitgeber gegenüber Mitarbeitern bei der Anstellungsbindung eingegangen sind."[3]

Kosteneffekte, mit denen die hiermit angesprochene Problematik verbunden ist, wurden an mehreren Stellen der Arbeit bereits erörtert. Vor allem wurde sie bei den Personalkosten deutlich.[4] Solche Kosteneffekte führen zum Phänomen der K o s t e n r e m a n e n z , worunter die Tatsache zu verstehen ist, daß "kurzfristig bewegliche Kosten sich in ihrer Höhe an Änderungen des Beschäftigungsgrades des Betriebes nicht sofort, sondern

---

1) Im Original kursiv gedruckt, A. d. Verf.

2) Recktenwald, H. (Nutzen-Kosten-Analyse, 1971), S. 9.

3) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 114.

4) Vgl. S. 161, 174 f. und 229 ff. d. A.

erst mit einer zeitlichen Verzögerung anpassen"[1]. In Anbetracht der Hemmnisse der Inanspruchnahme von Umwidmungsmöglichkeiten öffentlichen Personals muß jedoch hinsichtlich der Personalkosten eher von "unechter Kostenremanenz" gesprochen werden, da durch die Hemmnisse in Gestalt von Tätigkeits-, Orts- und Betriebsbindungen auf eine Anpassung an gebietsreformbedingte Veränderungen bewußt verzichtet wird oder werden muß.[2]

Zur Einwirkung auf die Personalkosten sind eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet worden, die teilweise auch auf die Problematik der Kostenremanenz angewandt werden können. So fordern die Organisationsrichtlinien der Bayerischen Staatsregierung hinsichtlich eines wirkungsvollen Personaleinsatzes,

- "laufend zu prüfen, ob die Aufgabenstellung und die anfallende Arbeitsmenge die Einsparung von Personal zulassen",
- daß "Vorgesetzte prüfen, ob unter Zugrundelegung einer zügigen Arbeitsweise die zugewiesenen Mitarbeiter für die anfallenden Aufgaben nötig sind" und
- daß "freiwerdende Stellen .. nur besetzt werden (dürfen), wenn die Aufgaben nicht anderen Bediensteten mit übertragen werden können"[3].

Aufgrund vorhandener Hemmnisse und fehlender Umwidmungsmöglichkeiten muß durch diese Maßnahmen versucht werden, mittel- und langfristig - auch durch Nutzung der natürlichen Fluktuation - zu einer günstigeren Entwicklung im Personalstand und bei den Personalkosten zu kommen.

Gegen eine Personalkostenmehrung durch n e u e G e s e t z e liegen ebenfalls bereits Vorschläge vor.[4] In Anbetracht dieser Forderungen und Vorschläge ist auch zu empfehlen, den personellen Geltungsbereich der Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung[5], die bisher nur für Beamte zwin-

1) Colbe, B. v. (Kostenremanenz, 1958), Spalte 3460, zitiert nach Heinen, E. (Zum Problem der Kostenremanenz, 1966), S. 2.

2) Vgl. ebenda, S. 12.

3) Bayer. Staatsregierung (Organisationsrichtlinien, 1984), S. 7.

4) Vgl. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 64 ff.

5) Verordnung über Stellenobergrenzen im kommunalen Bereich, GVBl 1982 S. 158 ff.

gend gilt[1], auch zwingend auf den Bereich der Angestellten auszudehnen. Dadurch ist auch eher sicherzustellen, daß den oben genannten drei Forderungen nachgekommen wird.
Als mittel- und langfristig wirkende Maßnahmen zur Einwirkung auf die kommunalen Personalausgaben schlägt Meisenberger Rationalisierungsmaßnahmen und Aufgabenkritik vor.[2] Als Rationalisierungsmaßnahmen empfiehlt er die Durchführung von Organisationsuntersuchungen und den Einsatz moderner Bürotechnologie.[3] Die Aufgabenkritik habe sich insbesondere auf die Prüfung der Erfordernis einer Aufgabe zu erstrecken, "d.h., ob die öffentliche Aufgabe noch und in welchem Umfange den politischen Zielsetzungen des Gemeinderates entspricht, ob die für die Zielrichtung zweckmäßigste und wirtschaftlichste Handlungsform gewählt wurde und ob nicht durch eine anders gestaltete oder reduzierte Leistung die politische Zielvorstellung ebenso erfüllt werden kann, bzw. ob die Aufgabe im Hinblick auf den verfügbaren Ressourcenaufwand nicht abgebaut oder eingeschränkt werden muß"[4].

2.2 Verwirklichung weiterer Reform-Maßnahmen

In der Einführung zu diesem Teil C der Arbeit wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Gebietsreform nicht als ein ein-für-allemal abgeschlossenes Paket zu sehen ist, sondern daß auf längere Sicht immer wieder Reform-Maßnahmen folgen werden.[5] Dies gilt vor allem für Funktionalreform und Gemeindegebietsreform. Genauer gesagt,wird es sich vielfach schlicht und einfach um Anpassungsmaßnahmen handeln, die dem anspruchsvollen Begriff einer "Reform" gar nicht gerecht werden. Dann wäre - sprachlich exakter formuliert - besser von Anpassungsmaßnahmen durch weitere Zuständigkeitsverlagerungen und im Gemeindebestand zu sprechen.[6]

---

1) Vgl. § 1 und § 2 KommStOV.

2) Vgl. Meisenberger, R. (Einwirkung auf Personalausgaben, 1982), S. 26 ff.

3) Vgl. ebenda, S. 27 ff.

4) Ebenda, S. 29; vgl. dazu auch Rinsche, G. (Fesselung durch Folgekosten, 1982), S. 135.

5) Vgl. S. 291 d. A.

6) Nachdem bei den Sonderbehörden dem Neugliederungsgrundsatz der Ein-

2.2.1 Weitere Zuständigkeitsverlagerungen

Der Anspruch, der an die Funktionalreform stets gestellt wurde, war weit überzogen im Lichte dessen, was tatsächlich an Zuständigkeitsverlagerungen auf die kommunale Ebene erfolgte.[1] So sprachen sich noch vor Abschluß der Amtsphase der Gemeindegebietsreform alle im Landtag vertretenen Parteien dafür aus, daß der Gemeindegebietsreform dringend eine umfassende Funktionalreform folgen müsse.[2] Einmütigkeit herrscht auch - innerhalb und außerhalb Bayerns - in der Auffassung, daß die Funktionalreform eine Daueraufgabe sein und eine konsequente Fortsetzung der Gebietsreform bilden müsse.[3]

Vor diesem Hintergrund ist es daher unabdingbar, erneut Möglichkeiten weiterer Zuständigkeitsverlagerungen auf Landratsämter und gemeindliche Verwaltungen zu untersuchen. Dabei muß sich die Suche vor allem auf p u b l i k u m s i n t e n s i v e Zuständigkeiten richten, nachdem den bisher erfolgten Delegationen dieser Anspruch höchstens in sehr mäßigem Rahmen zuerkannt werden kann.[4] Positiv ist in diesem Zusammenhang zu vermerken, daß die Bayerische Staatsregierung in ihren jüngsten Organisationsrichtlinien der Funktionalreform durch "Allgemeine Grundsätze zur funktionalen Verwaltungsreform" ein Augenmerk gewidmet hat.[5] Negativ

---

heit der Verwaltung weitgehend nicht genüge getan wurde - vgl. S. 222 f. d. A. - muß auch an weitere Maßnahmen im Bereich der Institutionalreform gedacht werden. Eine diesbezügliche Erörterung würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausführen und soll deshalb hier nur am Rande erwähnt werden.

1) Vgl. S. 246 ff. d. A.

2) Vgl. Diethei, P. (Die Funktionalreform aus der Sicht der CSU-Landtagsfraktion, 1978); Jäger, H.J. (Die Funktionalreform aus der Sicht der F.D.P., 1978); Langenberger, R. (Verwaltungs- und Funktionalreform aus Sicht der SPD, 1978).

3) Vgl. für viele: Albertin, L./Keim, E./Werle, R., a.a.O., S. 280 und 284; Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2443, S. 2, Antworten Ziff. 4; Bayerischer Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 48; Neubauer, F., a.a.O., S. 11;Rothe, K.-H., a.a.O.; Süß, F. (Neue Aufgaben, 1978), S. 419 sowie Unger, W. (Die "reformbedürftige" Reform, 1975), S. 15.

4) Vgl. S. 248 f. d. A.

5) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Organisationsrichtlinien, 1984), S. 23 f.

ist hingegen zu vermerken, daß sie "in absehbarer Zukunft keine Veranlassung (sieht), einen neuen staatlich-kommunalen Arbeitskreis Funktionalreform einzurichten"[1]. Gerade vor dem beschriebenen Hintergrund b e s t e h t aber Veranlassung, diesen Arbeitskreis - oder ein ähnliches Gremium - wieder einzurichten, der bereits bestanden hatte und für dessen Weiterbestehen sich die kommunalen Spitzenverbände ausgesprochen haben[2].

Als Beispiel für die Delegation einer publikumsintensiven Zuständigkeit auf kreisangehörige Gemeinden läßt sich das Kraftfahrzeugzulassungswesen nennen, wenn die Voraussetzungen hinsichtlich der elektronischen Datenverarbeitung und der Qualifikation des dazu erforderlichen Personals gegeben sind.[3] Die hierzu laufenden Pilotprojekte haben sich gut bewährt.[4]

Aufgrund der genannten Voraussetzungen - der hinreichenden Ausstattung einer gemeindlichen Verwaltung mit elektronischer Datenverarbeitung sowie das Vorhandensein hinreichend qualifizierten Personals - , die ohne besondere Begründung wohl auch für andere potentiell delegierbare Zuständigkeiten erfüllt sein müssen, wird man wohl in Sachen Funktionalreform nie alle Gemeinden über einen Kamm scheren können. Deshalb wird man - wenn all den gemachten Beteuerungen Ernsthaftigkeit innewohnt - nicht umhin können, wenigstens zu einer "abgestuften Zuständigkeitsregelung" bzw. "abgestuften Funktionalreform" zu kommen, wie dies von kommunalen Spitzenverbänden stets gefordert wurde[5]. Dabei werden die Möglichkeiten der Zuständigkeitsverlagerung auf die gemeindliche Ebene im Einzelfall geprüft. Zuständigkeiten werden differenziert auf diejenigen Gemeinden verlagert, welche die verwaltungsmäßigen Voraussetzungen erfüllen. Freilich wird es dadurch zu Zuständigkeitsunterschieden zwischen

---

1) Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, Drs. 10/3271, Antworten Ziff. 2.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/2443, S. 2, Antworten Ziff. 2.5 sowie Gespräch Trageser, AKDB, 21.12.1984.

4) Pilotprojekte laufen in den Städten München, Miesbach, Tirschenreuth und Wunsiedel; vgl. dazu Gespräch Trageser, AKDB, 21.12.1984.

5) Vgl. Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 48 sowie Gespräch Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 4.8.1982.

den Gemeinden kommen, worin jedoch von seiten der Gemeinden keine Schwierigkeiten gesehen werden, vielmehr sei "die abgestufte Aufgabendelegation .. ein reales Spiegelbild der unterschiedlichen Verhältnisse der Gemeinden selbst"[1].
Auf der anderen Seite ist jedoch an die Kommunen der Appell zu richten, neue, hinzubekommene Zuständigkeiten auch mutig zu nutzen und nicht froh zu sein, wenn die Akten weitergereicht werden können.[2]

2.2.2 Anpassungen im Bestand der Gemeinden

Eine Art von Fortsetzung der Gemeindegebietsreform ist in Anpassungsmaßnahmen im Bestand der Gemeinden zu sehen, die über die "Nachkorrektur" hinausgehen und bei denen es sich somit um eine "Bereinigung von Einzelfällen" handelt: "Nach Auffassung der Staatsregierung sollten solche Änderungen in der Zukunft keineswegs ausgeschlossen sein, allerdings nur dann vorgenommen werden, wenn Gemeinden in die Kriterien hineinwuchsen, die bei der Nachkorrektur für Änderungen im Verwaltungsgemeinschaftsbereich maßgebend gewesen seien. Das bedeute keine weitere Nachkorrektur, sondern eine Bereinigung von Einzelfällen."[3]
Mit der Vorlage des "Entwurf(s) eines Zweiten Gesetzes über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften"[4] wurde nunmehr der erste Schritt in die Richtung solcher Anpassungsmaßnahmen getan.[5] Der Entwurf sieht für die betroffenen Gemeinden im einzelnen folgende Möglichkeiten vor:

1) Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 48.

2) Vgl. Rehm, M. (Was tun mit neuen Kompetenzen?, 1980), S. 13.

3) Bayer. Landtag, 10. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 20. Sitzung, S. 13 f.; Molodovsky, StMI; vgl. dazu auch StMI (Entwurf, 1984), S. 5 und 7.

4) Vgl. StMI (Entwurf, 1984); dieser Gesetzentwurf lag bis zur Fertigstellung der vorliegenden Arbeit noch nicht als Drucksache des Bayer. Landtages vor, sondern nur als hausinterner Entwurf des Bayer. Staatsministeriums des Innern.

5) Die wesentlichen Unterschiede dieses Entwurfs zum (ersten) "Gesetz über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften" (GVBl 1979 S. 223 ff.) liegen darin, daß er keine Änderung von Kriterien vorsieht und sich auf Einzelfälle beschränkt; vgl. StMI (Entwurf, 1984), S. 6 f.

- Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft, wobei eine zum 1.5.1978 aufgelöste Gemeinde als Mitgliedsgemeinde wieder selbständig wird
- die Auflösung von Verwaltungsgemeinschaften
- die Entlassung von Mitgliedsgemeinden aus Verwaltungsgemeinschaften.[1)]

Um es nicht zu einem "Anpassungsrückstand" im umgekehrten Sinne wie v o r der Gebietsreform kommen zu lassen[2)], muß auch die Gemeindegebietsreform als Daueraufgabe angesehen werden. Die rechtliche Grundlage dafür bildet - soweit es Verwaltungsgemeinschaften betrifft - Art. 9 der Bayerischen Verwaltungsgemeinschaftsordnung. Insofern wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ein Schritt in die richtige Richtung getan. Der Gesetzgeber sollte den Mut aufbringen, i.R.d. Diskussion dieses Gesetzentwurfs die vorgesehenen Anpassungen nicht nur auf wenige Fälle zu beschränken, sondern den Rahmen etwas weiter zu spannen, was freilich da oder dort ungerechtfertigte Hoffnungen wecken und schließlich zu Enttäuschungen führen kann. Für die Gemeinden ist die damit aufgezeigte, grundsätzlich vorhandene Flexibilität jedenfalls als positive langfristige Perspektive zu werten.

Dabei darf allerdings über die zu erwartenden wirtschaftlichen Effekte nicht hinweggesehen werden. Tendenziell ist - wie bei der "Nachkorrektur" - mit einer Aufhebung der Effekte zu rechnen, die mit der Durchführung der Gemeindegebietsreform selbst eingetreten sind.[3)] Bei den mit den Anpassungen direkt verbundenen Kosten geht der Gesetzentwurf davon aus, daß sich für die betroffenen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften der Verwaltungsaufwand nicht wesentlich erhöhen und Neuinvestitionen nur in Einzelfällen notwendig werden.[4)] Dennoch kann es in Einzelfällen zu Belastungen kommen, die wohl bedacht sein müssen.

Dies sei am Beispiel der Verwaltungsgemeinschaft Waging am See, Landkreis Traunstein, kurz dargestellt. Aus ihr soll die Mitgliedsgemeinde Petting entlassen werden.[5)] Dadurch werden sich für die v e r b l e i b e n d e

---

1) Vgl. StMI (Entwurf, 1984), S. 5.
2) Vgl. S. 27 f. d. A.
3) Vgl. z.B. S. 170 d. A.
4) Vgl. StMI (Entwurf, 1984), S. 2.
5) Vgl. ebenda, S. 3, Art. 2.

Verwaltungsgemeinschaft die Verwaltungskosten quasi für zwei Mitarbeiter erhöhen, die nach dem Ausscheiden der Mitgliedsgemeinde Petting überflüssig werden, jedoch nicht freigesetzt werden können. Die Kosten hierfür in Höhe von DM 127.000 pro Jahr müssen nunmehr von den verbleibenden Mitgliedsgemeinden aufgebracht werden.[1] Jedoch werden sich auch die Kosten für die bisherige Mitglieds- und neue Einheitsgemeinde Petting erhöhen.[2] Der Verwaltungskostenanteil für Sach- und Personalkosten (Gesamtumlage) der Mitgliedsgemeinde Petting an die Verwaltungsgemeinschaft betrug bisher DM 128.000 p.a. Als Einheitsgemeinde erwartet Petting eine jährliche Personalkostenbelastung von DM 122.000 für einen Beamten des mittleren Dienstes und zwei Angestellte sowie Sachkosten in Höhe von etwa DM 10.000. Bei den laufenden Kosten wird also gegenüber der bisherigen Umlage an die Verwaltungsgemeinschaft kaum eine Erhöhung erwartet. Allerdings werden die anfänglichen Sachinvestitionen zum Wiederaufbau der eigenen Verwaltung (Möbel, kleine Datenverarbeitungs-Anlage) etwa DM 50.000 bis 60.000 betragen. Für die Gemeinde Petting mit über 1800 Einwohnern seien allerdings nicht die zwar dann insgesamt etwas höheren Verwaltungskosten ausschlaggebend, sondern die wiedergewonnene Bürgernähe der Verwaltung.

Insgesamt werden sich also die Kosten für die verbleibende Verwaltungsgemeinschaft und die neu zu bildende Einheitsgemeinde erhöhen. Damit verzahnt ist die Frage nach Ausgleichsmaßnahmen. I.R.d. "Nachkorrektur" wurde den betroffenen Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen ein Härteausgleich gewährt.[3] Sollte erneut ein solcher Härteausgleich oder eine ähnliche Hilfestellung gewährt werden, dann erscheint dies ganz allgemein nur für die jeweils verbleibende Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft bzw. für die aufnehmende Verwaltungsgemeinschaft gerechtfertigt.[4] Für die neu zu bildende Einheitsgemeinde oder Mitgliedsgemeinde wäre ein solcher "Härteausgleich" unbillig, da es sich nicht mehr um eine "Nach-

1) Vgl. Gespräch Heigermoser, Bürgermeister und Vorsitzender der VG Waging am See, 12.12.1984.

2) Für die Angaben bezüglich der Gemeinde Petting vgl. Gespräch Mayer, Bürgermeister der Gemeinde Petting, 15.1.1985.

3) Vgl. StMI - MABL 1979 S. 603.

4) Beispielsweise wurde von der VG Waging am See bereits beschlossen, einen Härteausgleich zu beantragen; vgl. Gespräch Heigermoser, Bürgermeister u. Vorsitzender der VG Waging am See, 12.12.1984.

korrektur", sondern - wie oben betont - um "eine Bereinigung von Einzelfällen" handelt, die noch dazu von den begünstigten neu zu bildenden Einheits- bzw. Mitgliedsgemeinden gewünscht wurde.[1] Gerade die begünstigten Gemeinden müssen nunmehr auch bereit sein, für die erwünschte, wieder gewonnene vollständige Selbständigkeit den sie betreffenden Teil der Kosten selbst aufzubringen.

2.3 Erfordernisse im kommunalen Finanzausgleich und Steuerwesen

In Teil A der Arbeit wurde bereits auf das Zusammenwirken von Gebietsreform, Funktionalreform, Gemeindefinanzreform und Institutionalreform hingewiesen.[2] Die Ergebnisse und Erfahrungen aus der Gebietsreform erlegen nunmehr einen Handlungsbedarf im Bereich des kommunalen Finanzausgleiches und des kommunalen Steuerwesens auf. Er knüpft

a) an die Frage, ob im Lichte der den Kommunen im Wege der Funktionalreform übertragenen Aufgaben die Finanzzuweisungen noch ausreichend sind und

b) an die Frage, ob der Grad kommunaler Finanzautonomie dem Anspruch kommunaler Selbstverwaltung in dem Maße gerecht wird, wie er im Zusammenhang mit der Gebietsreform stets erhoben wurde.

Ein solcher Handlungsbedarf ist ferner vor dem Hintergrund zu sehen,

- daß sich die kommunale Finanzkraft im zeitlichen Nachfeld der Gebietsreform zwar verbessert hat, jedoch nicht unmittelbar gebietsreforminduziert[3]; vielmehr trugen dazu Faktoren bei, die auch wieder eine umgekehrte Entwicklung der kommunalen Finanzkraft möglich erscheinen lassen, die Kommunen jedoch nicht von durch die Gebietsreform zugewachsenen Lasten entbinden;

1) In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es dazu: "Grund des vorliegenden Gesetzentwurfs ist eine Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse, keine Änderung der Beurteilungskriterien." Vgl. StMI (Entwurf, 1984), S. 9.

2) Vgl. S. 28 ff.

3) Vgl. S. 242 ff. d. A.

- daß sich gerade bei der Gemeindegebietsreform in mannigfaltiger Hinsicht Einschränkungen der finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden ergeben haben[1] und
  daß sich zwar die Unterschiede der Finanzkraft zwischen den Kommunen etwas abgebaut haben[2], daß es jedoch nicht möglich war, allein durch den Zusammenschluß zweier oder mehrerer finanzschwacher Gebietskörperschaften eine finanzstarke neue zu schaffen[3].

Zu a)

I.R.d. Funktionalreform sind eine Reihe von Zuständigkeiten auf die Kommunen verlagert worden, denen es zwar an Publikumsintensität mangelt[4], jedoch nicht an Personalintensität. Zwar wurde von Beteiligten und Betroffenen der Gebietsreform eine hinreichende Finanzkraft stets als eine wesentliche Voraussetzung für ausreichende leistungsstarke Kommunen und für die Fähigkeit genannt, neue Aufgaben im Wege von Zuständigkeitsdelegationen zu übernehmen.[5] Da jedoch die eingetretene Verbesserung der Finanzkraft nicht unmittelbar als gebietsreforminduziert angesehen werden kann, muß die Frage immer wieder erneut gestellt werden, ob die Finanzzuweisungen nach Art. 7 FAG dem entsprechen, was im Zuge der Funktionalreform an Zuständigkeiten auf die Kommunen verlagert wurde.[6] Gerade wenn die Funktionalreform als Daueraufgabe angesehen wird[7], ist auch die dafür erforderliche, ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen durch den Staat als Daueraufgabe anzusehen. Daß dies so ist, belegt die begrüßenswerte Tatsache, daß der Freistaat Bayern die Finanzzuweisungen nach Art. 7 FAG erfahrungsgemäß jährlich erhöht.[8]

1) Vgl. S. 184 ff. d. A.
2) Vgl. S. 245 d. A.
3) Vgl. o.V. (Zur Finanzsituation, 1982), S. 13.
4) Vgl. S. 246 ff. d. A.
5) Vgl. S. 43 ff. d. A.
6) Vgl. Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 46.
7) Vgl. S. 298 ff. d. A.
8) Beispielsweise für 1982: GVBl 1981 S. 539; für 1983: GVBl 1983 S. 505; für 1984: GVBl 1983 S. 1107.

Zu b)

In den Mitteln, welche die Kommunen aus dem Finanzausgleich beziehen, ist "immerhin eine Garantie für eine finanzielle Mindestausstattung"[1] zu sehen. Jedoch kann dies nicht genügen: Vor dem Hintergrund des hohen Anspruchs der kommunalen Selbstverwaltung, vor dem letztlich auch die Gebietsreform durchgeführt wurde, ist vielmehr die Frage danach zu stellen, wie die finanzielle Eigenständigkeit bzw. Autonomie der Kommunen gesichert und ausgebaut werden kann, um gerade die kommunale Selbstverwaltung weiter zu stärken. So reicht "die gemeindliche Selbstverwaltung leistungspolitisch unter sonst gleichen Bedingungen um so tiefer .., je weniger sie ausgabenpolitisch gebunden ist, je weniger sie auf der Einnahmenseite von Finanzzuweisungen abhängig ist und je stärker sie die Ausschöpfung ihr überlassener Finanzierungsquellen variieren, bzw. selbst bestimmen kann"[2].

Der Befund im Nachfeld der Gebietsreform und der Glaubwürdigkeit des Rufs nach kommunaler Selbstverwaltung wegen ist die Notwendigkeit größerer finanzieller Autonomie der Kommunen zu unterstreichen. Zu ihrer Verbesserung sind bereits eine Reihe von Vorschlägen gemacht worden. Sie laufen im wesentlichen darauf hinaus, den Kommunen selbst ausreichende Möglichkeiten zur Steuererhebung einzuräumen. Weil hebesatzpolitisch nicht relevant, kann es jedoch nicht genügen, beispielsweise nur den Anteil der Kommunen an der Lohn- und Einkommensteuer zu erhöhen.[3] Auf dem Weg zu mehr kommunaler Finanzautonomie ist es daher unverzichtbar, die hebesatzpolitischen Möglichkeiten der Kommunen zu verbessern.[4] Für die Gemeinden wurde dazu beispielsweise der Vorschlag einer Wertschöpfungssteuer bzw. einer Steuer unterbreitet, die an die örtliche Produktion anknüpft.[5] Auch für die Landkreise wurde immer wieder die Forderung nach einer eigenen Steuerquelle erhoben[6], die bisher über eine solche überhaupt noch nicht verfügen.

---

1) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, VRKA, Sitzungsberichte, Band 2, 29. Sitzung, S. 16, Staatsminister des Innern, Gerold Tandler.

2) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 117.

3) Vgl. ebenda, S. 118.

4) Vgl. ebenda, S. 118 und 121; vgl. auch o.V. (Fortführung, 1983), S. 8.

5) Vgl. o.V. (Fortführung, 1983), S. 8.

6) Vgl. z.B. Kitzlinger, B., a.a.O., S. 25 sowie Burghart, H. (Kommunalpolitik, 1981), S. 250.

Freilich können solche Überlegungen "nur eingebunden in die Gesamtschau der öffentlichen Haushalte angestellt werden"[1]. Dazu dürfte es erforderlich werden, die Struktur des Finanzausgleichs umzubauen, etwa dergestalt, "die Ausstattung der Gemeinden mit allgemeinen Deckungsmitteln über den Finanzausgleich, insbesondere über Einzelzuweisungen aufgrund von Anträgen erheblich zu verringern"[2]. Dennoch ist dieser Weg in Wirklichkeit s e l b s t v e r w a l t u n g s f r e u n d l i c h , weil er die steuerpolitischen Spielräume der Kommunen verbessern[3], den Kommunen mehr Eigenverantwortlichkeit einräumen[4] und Möglichkeiten eröffnen würde, "den unterschiedlichen wirtschaftlichen Notwendigkeiten und Finanzbedarfen vor Ort gerecht werden"[5] zu können. Dazu gehört aber auch, daß von staatlichen Behörden hinreichendes Vertrauen in die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gesetzt wird, denn "nur dieses Vertrauen würde der Idee der kommunalen Selbstverwaltung entsprechen"[6].

2.4 Sonstige Vorschläge

Aus den Erörterungen im Teil B der Arbeit können einige weitere Vorschläge abgeleitet werden, die im folgenden skizziert sind.

Kostenausweis auf Vorblättern von Gesetzentwürfen
Die Art und Weise des Ausweises der Kosten auf den Vorblättern von Gesetzentwürfen, die durch das jeweilige Gesetz verursacht werden, ist bereits Gegenstand mannigfaltiger Kritik gewesen und mit Vorschlägen bedacht worden.[7] Daß diese Kritik berechtigt ist, zeigt das Beispiel

1) Hillermeier, K. (Gegen Fehldeutungen, 1984), S. 12.
2) Oettle, K. (Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982), S. 121.
3) Vgl. ebenda.
4) Vgl. o.V. (Einschränkungen der Selbstverwaltung, 1982), S. 10.
5) O.V. (Fortführung, 1983), S. 8.
6) Wagener, F. (Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung, 1983), S. 753.
7) Vgl. z.B. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 95 ff.; Reeder, W., a.a.O., S. 67 und 91 f. sowie Rinsche, G., a.a.O., S. 134 f.

des Kostenausweises auf dem Vorblatt zum "Entwurf eines Gesetzes zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke", wo sich für die Kosten der Kreisreform nur ein Hinweis auf einen kleinen Abschnitt in der "Allgemeinen Begründung zur Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte" findet.[1] Die dort angegebenen erwarteten Kosten[2] haben sich im Verlauf des Teils B der Arbeit als vollkommen verfehlt erwiesen.[3] Gerade mit Blick auf die Kommunen und auf die Kosten und Folgekosten, welche den Kommunen durch die Gebietsreform aufgebürdet wurden, müssen folgende Vorschläge herausgestellt werden:

- Bei allen Gesetzen und auch Verordnungen müssen auf Vorblättern "die Belastungen und Kosten D r i t t e r[4], insbesondere der Gemeinden"[5] angegeben werden.[6]
- Wegen der kameralistischen Denkweise laufen Kostenausweise auf Vorblättern Gefahr, nur solche Kosten auszuweisen, die zu haushaltswirksamen Ausgaben führen und daneben kalkulatorische Kosten vergessen.[7] Eichhorns Vorschlag ist deshalb zu unterstützen, die Position "Kosten" auf Vorblättern zu ersetzen durch bzw. aufzugliedern in die Positionen "Haushaltswirkungen" und "Verwaltungskosten"[8], um sowohl die ausgabenmäßigen Haushaltswirkungen als auch die Gänze betriebswirtschaftlicher Kostenwirkungen zu erfassen. Allerdings sollten sich die Kostenangaben nicht auf die Verwaltungskosten beschränken, sondern auch diejenigen Kosten angeben, die durch Gesetze und Verordnungen induziert werden und über den Bereich der Verwaltungen hinausgehen.

---

1) Vgl. Bayer. Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/1444, Vorblatt.

2) Vgl. StMI (Neugliederung, 1972), S. 68.

3) Vgl. v.a. S. 142 ff. und 175 f. d. A.

4) Gesperrt v. Verf.

5) Rinsche, G., a.a.O., S. 135.

6) Vgl. dazu auch Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 64 sowie Bayer. Gemeindetag, Geschäftsstelle, a.a.O., S. 162.

7) Vgl. Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979), S. 30 f.

8) Vgl. ebenda, S. 95 f.

Weitere Qualifikationsverbesserungen beim Verwaltungspersonal

Als Nutzen der Gemeindegebietsreform konnte unter anderem eine Verbesserung der Qualifikation des Verwaltungspersonals festgehalten werden.[1] In Anbetracht der Tatsache aber, daß dadurch lediglich die bisherigen gemeindlichen Aufgaben besser und die bescheidenen Zuständigkeitsmehrungen i.R.d. Funktionalreform bewältigt werden konnten, daß aber - die Funktionalreform als Daueraufgabe betrachtet[2] - immer wieder neue Aufgaben und Anforderungen auf die Kommunalverwaltungen zukommen werden, müssen dringend weitere Verbesserungen in der Qualifikation des Verwaltungspersonals angestrebt werden. Dazu wird vor allem die Anhebung der Qualifikation der gesamten Sachbearbeiterebene gefordert.[3] Besondere Bedeutung erlangen Qualifikationsverbesserungen im Lichte der Anforderungen, die künftige Entwicklungen im verwaltungstechnologischen Bereich stellen werden.[4]

Auf ein Problem ist im Zusammenhang mit sich weiter verbessernden Qualifikationen allerdings hinzuweisen: Kommunalverwaltungen werden sich schwer tun, den mit verbesserten Qualifikationen einhergehenden Aufstiegs- und Beförderungswünschen des Personals gerecht zu werden.[5] Dabei wäre es sicher ein falscher Weg, Bestimmungen wie die Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung[6] aufzuweichen. Stattdessen muß aufstiegs- und beförderungswilligen Verwaltungsfachleuten ein hohes Maß an Mobilität zugemutet werden, damit sie die Chancen im gesamten öffentlichen Dienst nutzen können.

Verbesserung der Bürgernähe

Die Überlegungen zur Tangierung "weiterer Ziele" der Gebietsreform haben

1) Vgl. S. 251 ff. d. A.

2) Vgl. S. 298 ff. d. A.

3) Vgl. Kübler, H./Fuchs, K., a.a.O., S. 191 ff.

4) Vgl. dazu Wagener, F. (Vom Neubau zur Pflege, 1980), S. 39 sowie Gespräch Trageser, AKDB, 21.12.1984.

5) Vgl. Bayer. Gemeindetag (Stellungnahme, 1974), S. 48 sowie Wrage, V. (Erfolg der Territorialreform, 1975), S. 212.

6) Verordnung über Stellenobergrenzen im kommunalen Bereich (KommStOV), GVBl 1982 S. 158 ff.

ergeben, daß das Ziel von mehr Bürgernähe unter politischem Aspekt nicht erreicht werden konnte. Im Lichte des hohen Rangs, welcher der Bürgernähe in wirtschaftlicher Hinsicht als Ziel der Gebietsreform beigemessen wurde[1], muß auch diesbezüglich um Verbesserungen gerungen werden. Verbesserungen in letztgenanntem Sinne sind vor allem durch weitere Maßnahmen im Bereich der Funktionalreform zu erwarten. Diese als Daueraufgabe zu verstehen, wurde bereits postuliert.[2] Zur Verbesserung der Bürgernähe in beiderlei - in politischer und wirtschaftlicher - Hinsicht hat die Bayerische Staatsregierung Vorschläge in ihren Organisationsrichtlinien gemacht.[3] Besonders empfehlenswert erscheint hierbei die Abhaltung von Sprechstunden und Amtstagen außerhalb des Behördensitzes.[4] Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang ferner die Richtlinien über publikumsgerechte Sprechzeiten und die Einrichtung eines langen Behördentages, die Abwicklung des Besucherverkehrs, über das Verhalten gegenüber dem Bürger und die Beratung des Bürgers, den Schriftverkehr, die Bereithaltung und Abgabe von Vordrucken und die Verbesserung der Information.[5]
Die kommunalen Aufsichtsbehörden sollten streng über die Befolgung dieser Richtlinien wachen, um der Bürgernähe mehr Geltung zu verschaffen.[6]

Anpassungen von Schulsprengel-Grenzen

I.R.d. politischen Kosten mußte unter anderem die Zerstörung historisch gewachsener sozialer Strukturen als Folge der Gebietsreform beklagt werden.[7]

1) Vgl. S. 66 f. d. A.

2) Vgl. S. 298 ff. d. A.

3) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Organisationsrichtlinien, 1984), S. 18 ff.

4) Vgl. ebenda, S. 18; vgl. dazu auch Albertin, L./Keim, E./Werle, R., a.a.O., S. 303 sowie BayVerfGH-Entsch. v. 2.3.1978, AZ Vf.2-VII-77, veröff. in: BayVGH (Sammlung von Entscheidungen, 1979), N.F., 31. Band, S. 44 ff., hier S. 62.

5) Vgl. Bayer. Staatsregierung (Organisationsrichtlinien, 1984), S. 18 ff.

6) Zur Wiedergewinnung von Bürgernähe durch verwaltungstechnologische Entwicklungen vgl. S. 314 d. A.

7) Vgl. S. 213 d. A.

Ein erheblicher Beitrag zum Wiederaufbau solcher gewachsener Strukturen an einem Ort kann durch die Angleichung der Schulsprengel für Grund- und Hauptschulen erwartet werden. Bisher müssen wegen der häufigen Deckungsungleichheit von Gemeinde- und Schulsprengelgrenzen die Schüler der einen Gemeinde die Schule einer anderen besuchen, was dem Zusammengehörigkeitsgefühl und der Entwicklung örtlicher Gemeinschaft sicher nicht förderlich ist.[1)]

Das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus sollte seine Reserviertheit gegenüber solchen Anpassungen der Schulsprengel aufgeben und sich dazu als notwendige Konsequenz der Gemeindegebietsreform bekennen. Es weist sogar selbst auf die Vorteile hin, die sich daraus ergeben können: "Man denke hier nur an die bessere Auslastung der gemeindeeigenen Schule, an die Einsparung von nicht unerheblichen Schulverbandsbeiträgen und zum Teil auch Schülerbeförderungskosten und nicht zuletzt auch an eine Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Gemeindebürger durch den Besuch der 'Gemeindeschule'."[2)] Neben all dem könnte durch eine solche Anpassung auch dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung[3)] Rechnung getragen werden.

3. Zukunftsperspektiven kommunaler Verwaltungen

3.1 Verwaltungstechnologische Entwicklungen

Verwaltungstechnologische Entwicklungen vollziehen sich mit einer Dynamik, die auch in der Zeit der Konzeption und auch noch während der Durchführung der Gebietsreform gerade in Bayern zu erheblichen Fehleinschätzun-

1) Vgl. dazu Schreiben des StMUK v. 19.7.1984; vgl. auch Gespräch Schützinger, Bürgermeister der Gemeinde Grabenstätt, 28.8.1984; diese Gemeinde stellt hierfür ein typisches Beispiel dar: Die Schüler der Gemeinde werden nur zum Teil in der eigenen Gemeindeschule unterrichtet; mehrere Klassen müssen Schulen in zwei Nachbargemeinden besuchen.

2) Schreiben des StMUK v. 19.7.1984, S. 3 bzw. S. LVII d. A.

3) Vgl. S. 57 f. d. A.

gen führte. So blieb beispielsweise der Aufbau eines bayerischen Informationssystems nur Stückwerk, unter anderem deshalb, weil es sich an Einwohnerrichtwerten orientierte, die man glaubte, wegen des wirtschaftlichen Einsatzes von Verwaltungstechnologie erreichen zu müssen[1], so z.B. für staatliche Gebietsrechenstellen "ein Einzugsgebiet von etwa 1,0 bis 1,5 Mio Einwohner(n)"[2]: die kommunalen und staatlichen Gebietsrechenstellen, als wesentliche Bestandteile dieses Systems gedacht[3], ließen bis heute auf sich warten. Auf die allemal zu gewärtigenden technischen Entwicklungen hat allerdings schon Wagener bei der "Bestimmung von optimalen Einwohnerbereichen für technische Verwaltungshilfsmittel"[4] hingewiesen und Vorbehalte angemeldet: "Es ist damit zu rechnen, daß auf diesem Gebiet[5] Änderungen der technischen Möglichkeiten auch Veränderungen bei der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Anlagen bringen."[6] Insofern ist Wagener kein Vorwurf zu machen, wenn er die einstmals - unter Vorbehalt - ermittelten Schwellenwerte für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen - beispielsweise 50.000 bis 60.000 Einwohner als "untere Wirtschaftlichkeitsgrenze" "kleiner Anlagen"[7] - später selbst zur Disposition stellt[8]. Auch den Entscheidungsträgern bei der Konzeption der Gebietsreform ist wegen der von ihnen gewählten Einwohner-Größenordnungen kein Vorwurf zu machen; denn die Antizipation technologischer Entwicklungen in Entscheidungen kann nicht ohne weiteres erwartet werden. Die durch die Gebietsreform geschaffenen Strukturen müssen deshalb hingenommen und es muß nach Wegen gesucht werden, die heutigen und künftigen verwaltungstechnologischen Möglichkeiten darauf anzuwenden. Wesentlich ist dabei - gerade für kleine

1) Vgl. z.B. Langseder, A. (Gedanken, 1971), S. 4 f.

2) Stollreither, K., a.a.O., S. 265.

3) Vgl. ebenda, S. 263 ff.

4) Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 483 ff.

5) Gemeint ist die Entwicklung elektronischer Datenverarbeitungsanlagen, A.d.Verf.

6) Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 498.

7) Vgl. ebenda, S. 499.

8) Vgl. Wagener, F. (Vom Neubau zur Pflege, 1980), S. 39.

Gemeinden zum einen "das Angebot einer Bandbreite von Möglichkeiten d e z e n t r a l i s i e r t e r [1] Datenverarbeitung"[2], zum anderen aber die Tatsache, daß elektronische Datenverarbeitungsanlagen bereits für kleine Gemeinden ab 1.800 Einwohner[3] im Einsatz und wirtschaftlich vertretbar sind.[4]

Die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) leistet zu dieser Entwicklung einen maßgeblichen Beitrag: Den AKDB-Verbund nutzen heute bereits "mehr als 75 % aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden, einschließlich der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften", "mehr als 300 Verwaltungsgemeinschaften[5], über 20 kreisfreie Städte[6]" und "alle 71 bayerischen Landkreise"[7]. Dabei bietet die AKDB sowohl autonome als auch zentrale Anlagen sowie Zwischenlösungen an.[8]

Somit wird erkennbar, daß sich mittlerweile Kommunen aller Größenklassen die Möglichkeiten elektronischer Datenverarbeitung - zunächst für den unmittelbaren Verwaltungsbereich - zunutze machen können. Ein weiterer, wesentlicher Bereich der Nutzbarmachung elektronischer Datenverarbeitung liegt im V e r b u n d k o m m u n a l e r D a t e n s y s t e m e, in dem beispielsweise Landratsamt und kreisangehörige Gemeinden miteinander kommunizieren können. Den Gemeinden kommt dabei die Aufgabe zu, Daten zu sammeln und für den Zugriff des Landratsamtes als Genehmigungsbehörde bereitzustellen.[9] Auf diese Weise kann z.B. das Baugenehmigungs-

1) Gesperrt vom Verf.

2) KGSt (Weiterentwicklung, 1979), S. 3.

3) Bei 1.800 Einwohnern lag bei der "Nachkorrektur" und liegt seit dem die unterste Grenze für Einheitsgemeinden; vgl. auch StMI (Entwurf, 1984), S. 6.

4) Vgl. Gespräch Trageser, AKDB, 21.12.1984.

5) Die Gesamtzahl der Verwaltungsgemeinschaften beträgt 346; vgl. Tab. 1, S. 106 d. A., A. d. Verf.

6) Die Gesamtzahl kreisfreier Städte betragt 25; vgl. Reigl, O./Schober, J./Skoruppa, G., a.a.O., S. 45; A. d. Verf.

7) AKDB (Kommunale Datenverarbeitung, o.J.), S. 22.

8) Vgl. Gespräch Trageser, AKDB, 21.12.1984.

9) Vgl. dazu Heimeran, S. (Telekommunikationssysteme, 1980), S. 131.

verfahren erheblich erleichtert und beschleunigt werden, weil das Landratsamt dann unter anderem auf die Grundstücksdatei der Gemeinden unmittelbar zugreifen kann. Allerdings ergeben sich in diesem Zusammenhang eine Reihe von Problemen des Datenschutzes.[1)]
Noch erheblich weitreichender als die mehr oder weniger verwaltungsinternen technologischen Perspektiven erscheinen jedoch die Entwicklungen, die sich über die Verwaltungen hinaus für die Bürger bzw. deren Umgang mit den Verwaltungen abzeichnen. Dabei kommt dem Ausbau neuer Telekommunikationssysteme wesentlicher und entscheidender Anteil zu, namentlich dem Medium Bildschirmtext. Mit den Möglichkeiten, die sich dadurch im Bereich der Informationsbereitstellung auftun, wird der Bürger in die Lage versetzt, sich in Zukunft Informationen aus dem Rathaus auf den Bildschirm nach Hause zu holen.[2)] Heimeran hält diese Kommunikationsform zwischen Bürger und Verwaltung für das Schul- und Bildungswesen denkbar.[3)] Im Kulturwesen könnten die neuen Telekommunikationssysteme sogar wesentlich dazu beitragen, das Angebot der Kommunen in die Haushalte hineinzutragen.[4)] Für das Sozial- und Gesundheitswesen komme diese Form der Kommunikation nur für einige Teilbereiche in Frage.[5)]

Durch diese neue Form der Kommunikation erscheint es nun möglich - und hier dürfte eine besonders faszinierende Perspektive neuer Verwaltungstechnologie liegen - Kosten wieder abzubauen, welche durch die Gebietsreform entstanden sind: Die Wegekosten zur Erreichung von Verwaltungsdienststellen, die sich erhöht haben[6)], könnten künftig vermieden werden

1) Vgl. Gespräch Trageser, AKDB, 21.12.1984; zur Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens durch computerunterstützte Bearbeitung vgl. auch Erber, R., a.a.O., S. 52 ff.

2) Vgl. Gespräch Trageser, AKDB, 21.12.1984; zur besseren Erreichbarkeit kommunaler Einrichtungen und ihres Leistungsangebotes vgl. auch Heimeran, S., a.a.O., S. 130.

3) Vgl. Heimeran, S., a.a.O., S. 114 ff. und 161 ff.

4) Vgl. ebenda, S. 119.

5) Vgl. ebenda, S. 103 ff. und S. 160.

6) Vgl. S. 190 ff. d. A.

bzw. könnten Wege zur Kommunalverwaltung ganz entfallen, wenn Verwaltungsangelegenheiten in telekommunikativer Form zwischen Wohnung des Bürgers und Verwaltungsdienststelle erledigt werden können. Durch die jederzeitige Abfragbarkeit von Informationen aus der Kommunalverwaltung über Bildschirm könnte verlorengegangene Dienstbereitschaft[1] wieder hergestellt, ja möglicherweise im Gegensatz zum Zustand vor der Gebietsreform erheblich gesteigert werden. Im Bereich der politischen Kosten könnte ein gewisser Ausgleich für die verminderte Zahl kommunaler Mandatsträger[2] und die verminderte regierungsökonomische Qualität[3] dadurch geschaffen werden, daß Verwaltung und Bürger nunmehr direkt miteinander kommunizieren können und dadurch Bürgernähe - in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht - sowie ein gewisses Maß an "Frontnähe" wieder gewonnen werden.[4] Die Nachteile, die durch K o n z e n t r a t i o n u n d Z e n t r a l i s i e r u n g im Zuge der Gebietsreform entstanden sind, könnten somit zumindest in Teilbereichen durch D e z e n t r a l i s i e r u n g mit Hilfe neuer Telekommunikationssysteme wieder ausgeglichen werden. Sie müssen deshalb vorangetrieben und genutzt werden.

Jedoch können diese Perspektiven nicht ohne Einwände bleiben. Sie mögen sicherlich angebracht sein und ihre Nutzen bei denjenigen Bürgern haben, die bereit und in der Lage sind, sich mit den neuen Techniken auseinanderzusetzen und zu nutzen, was letztlich auf das Problem der Akzeptanz solcher neuer Techniken hinausläuft. Zurecht werden ferner die Fragen aufgeworfen, ob nicht das Ohnmachtsgefühl der Bürger gegenüber der Verwaltung verstärkt wird, ob nicht - und dies gerade mit Blick auf alte, hilfsbedürftige und alleinstehende Menschen - zwischenmenschliche Beziehungen und persönliche Kontakte dadurch abgebaut werden[5] und ob sich die Gefahr einer verstärkten sozialen Kontrolle auftut[6].

1) Vgl. S. 195 ff. d. A.

2) Vgl. S. 211 ff. d. A.

3) Vgl. S. 219 ff. d. A.

4) Vgl. dazu auch Heimeran, S., a.a.O., S. 73 sowie Wengert, P. (Verbesserte Medienarbeit, 1979), S. 26.

5) Vgl. Pichlmayer, H. (Bürgernahe Verwaltung, 1978), S. 26 sowie Heimeran, S., a.a.O., S. 127.

6) Vgl. Pichlmayer, H., a.a.O., S. 26.

Die Konsequenz aus diesen Bedenken kann jedoch nicht lauten, sich deshalb den verwaltungstechnologischen Entwicklungen zu verschließen. Sie ist vielmehr darin zu sehen, nach Ausgleichen für die betroffenen Bürger zu suchen und sie nicht vom kommunalen Geschehen abzukoppeln. Der Vorschlag, für diese Bürger besondere Dienste von seiten der Kommunalverwaltung bereitzustellen[1], ist problematisch. Denn die betroffenen Bürger müssen allemal an diese Dienste herankommen, sei es rein örtlich, sei es durch irgend eine Form der Kommunikation, und hierbei dürften sich wiederum dieselben Faktoren als hinderlich erweisen, welche die betroffenen Bürger ohnehin auch für neue Kommunikationstechniken, etwa Telekommunikationssysteme, unzugänglich machen.
Eine praktische Abhilfe für derartige Probleme kann jedoch beispielsweise darin liegen, Verwaltungsaußenstellen, etwa ehemalige Gemeindekanzleien, wenigstens zeitweise offenzuhalten. Dadurch läßt sich für ältere und neuen Technologien verschlossenen Bürgern eine Anlaufstelle in ihrer unmittelbaren Nähe gewährleisten.[2] Solche oder ähnliche organisatorische Hilfen gemeindlicher Verwaltung - auch hierin können "besondere Dienste von seiten der Kommunalverwaltung"[3] gesehen werden - müssen trotz aller verwaltungstechnologischen Weiterentwicklung im Interesse der schwächeren und bedürftigen Bürger aufrechterhalten werden.

3.2 Aktualität kommunaler Zusammenarbeit

Wenn kommunale Zusammenarbeit schon "kein Ersatz für eine Gebietsreform"[4] sein soll, können aber auch umgekehrt durchgeführte Gebietsreformen die kommunale Zusammenarbeit nicht überflüssig machen[5], ja sie scheint so-

---

1) Vgl. Gespräch Trageser, AKDB, 21.12.1984.

2) Vgl. hierzu Albertin, L./Keim, E./Werle, R., a.a.O., S. 303.

3) Vgl. oben.

4) StMI (Gebiets- und Verwaltungsreform, Bestandsaufnahme, 1968), S. 19.

5) Vgl. Hack, H. (Interkommunale Zusammenarbeit, 1974), S. 240; die Begriffe "kommunale Zusammenarbeit" und "interkommunale Zusammenarbeit" werden synonym gebraucht.

gar an Bedeutung zu gewinnen, selbst in Fällen großräumig durchgeführter Gebietsreformen[1]. Der kommunalen Zusammenarbeit ist deshalb nach wie vor hohe Aktualität beizumessen.

Die KGSt versteht unter interkommunaler Zusammenarbeit "Verwaltungsangelegenheiten, die zwischen den beteiligten Gemeinden (..) beraten, übereinstimmend behandelt oder durch Vereinbarung, Vertrag oder Rechtsvorschriften geregelt werden"[2]. Welche Formen kommunaler Zusammenarbeit als angemessene Lösungsmöglichkeiten im Einzelfall zu wählen sind, "hängt davon ab, ob

- die Erfüllung einer einzelnen oder einiger zusammenhängender Aufgaben auf Dauer[3] die Verwaltungskraft einer Gemeinde übersteigt,
- eine Aufgabe vorübergehend zu erledigen ist und dabei die Grenze der Leistungsfähigkeit oder Wirtschaftlichkeit überschreitet,
- die Gemeindeverwaltung als Ganzes und auf Dauer gestärkt werden muß, weil die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde sonst erschöpft wäre"[4].

Das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit sieht drei F o r m e n kommunaler Zusammenarbeit vor, nämlich die kommunale Arbeitsgemeinschaft[5] als "die lockerste Form"[6], die Zweckvereinbarung[7], "bei der bestimmte Aufgaben gemeinschaftlich durchgeführt oder einer beteiligten Gebietskörperschaft übertragen werden"[8] sowie Zweckverbände[9] als "die straffste Form kommunaler Zusammenarbeit"[10].

1) Vgl. KGSt (Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland, 1976), S. 7.
2) Hack, H. (Interkommunale Zusammenarbeit, 1974), S. 235.
3) "Auf Dauer" fett gesetzt im Original, A. d. Verf.
4) Bayer. Verwaltungsschule (Bayer. Kommunalrecht, 1984), S. 131.
5) Vgl. Artikel 4 ff. KommZG.
6) Steinberger, R.-D. (Finanzwirtschaft von Zweckverbänden, 1983), S. 383.
7) Vgl. Artikel 8 ff. KommZG.
8) Steinberger, R.-D. (Finanzwirtschaft von Zweckverbänden, 1983), S. 383.
9) Vgl. Artikel 18 ff. KommZG.
10) Steinberger, R.-D. (Finanzwirtschaft von Zweckverbänden, 1983), S. 383.

Die S a c h g e b i e t e möglicher kommunaler Zusammenarbeit sind vielfältig.[1] Bei den 1.559 Zweckverbänden in Bayern[2] lag der Schwerpunkt mit 886 Zweckverbänden im Schulbereich, gefolgt von 315 Wasserversorgungs- und 153 Abwasserbeseitigungszweckverbänden[3].

Im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform muß hervorgehoben werden, daß auch die Verwaltungsgemeinschaft Zweckverbandscharakter besitzt und damit als eine Form kommunaler Zusammenarbeit anzusehen ist. So wurde dem Gesetzgeber schon im Jahr 1968 die Bildung eines "erweiterten Verwaltungsverbandes" vorgeschlagen, dem neben der "Erledigung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung und der Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden ... auch die s e l b s t ä n d i g e[4] Erledigung aller Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die s e l b s t ä n d i g e[5] Erledigung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungskreises übertragen werden"[6] sollte.[7] Gerade, weil es sich bei der Verwaltungsgemeinschaft neben der i.R.d. Gebietsreform im allgemeinen verfolgten Konzentrationsstrategie[8] um eine Form kommunaler Zusammenarbeit handelt, muß heute nachhaltig an die Beteuerungen der Exekutive erinnert werden,

1) Die KGSt nennt folgende Hauptgebiete: zentrale Verwaltungsaufgaben, Statistik und Wahlen, Steuerwesen, Liegenschaftswesen, Sicherheit und Ordnung, Feuerschutz/Rettungswesen, Zivilschutz, Schulwesen, Kulturpflege, Sportpflege, Krankenhauswesen, Stadtplanung, Tiefbau, Garten- und Friedhofswesen, Stadtreinigungs- und Fuhrwesen, Bäderwesen, Wirtschafts- und Verkehrsförderung, Eigenbetriebe; vgl. KGSt (Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland, 1976), S. 24 ff.; vgl. dazu auch Mäding, E. (Sachgebiete, 1966), S. 192 ff.

2) Vgl. Kohlhuber, F. (Beschäftigungssituation, 1983), S. 50.

3) Vgl. Steinberger, R.-D. (Finanzwirtschaft von Zweckverbänden, 1983), S. 383.

4) Gesperrt im Original, A. d. Verf.

5) Gesperrt im Original, A. d. Verf.

6) StMI (Gebiets- und Verwaltungsreform, Bestandsaufnahme, 1968), S. 17.

7) Zum Zweckverbandscharakter der Verwaltungsgemeinschaft vgl. auch Seidl, A., a.a.O., S. 13 f.; der Zweckverbandscharakter wird auch durch die subsidiäre Gültigkeit des KommZG für die Verwaltungsgemeinschaft unterstrichen; vgl. Art. 10 VGemO.

8) Mit "Konzentrationsstrategie" ist das Vorgehen i.R.d. Gebietsreform gemeint, die Zahl der Gebietskörperschaften vor allem durch Auflösungen, Zusammenschlüsse, Eingliederungen und Eingemeindungen zu verringern; vgl. dazu S. 84 und 86 f. d. A.

Verwaltungsgemeinschaften nicht nur als Interimslösungen auf dem Weg zu weiteren Gemeindezusammenschlüssen zu Einheitsgemeinden zu betrachten, sondern nach Kräften zu fördern[1]. Diese Sichtweise der Verwaltungsgemeinschaft als Form kommunaler Zusammenarbeit ist auch - trotz aller grundsätzlich positiven Wertung der Flexibilität in der Anpassung im Gemeindebestand[2] - solchen Mitgliedsgemeinden zu verdeutlichen, die im Rahmen von Bereinigungen von Einzelfällen[3] aus Verwaltungsgemeinschaften ausscheiden wollen und damit "die Wirtschaftlichkeit der (Rest-)Verwaltungsgemeinschaft vermindern"[4] können[5].

Wegen der vielfältigen Möglichkeiten, welche sich im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit auftun und bei deren phantasievoller Ausschöpfung ist sogar der Auffassung entgegenzutreten, die Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit seien erschöpft, "wenn die Verflechtungen in einem von Gemeindegrenzen zerschnittenen Raum so eng geworden sind, daß auf fast allen Gebieten der planenden und leistenden Verwaltung eine ständige und intensive, über das 'normale' Maß weit hinausgehende Koordinierung zwischen den Gemeinden des Verflechtungsbereichs oder eine umfassende Aufgabenübertragung auf einen gemeinsamen Träger erforderlich wird"[6]. Gerade in solchen Problemlagen kann der Vorschlag Oettles weiterführen, nur "partielle Zusammenschlüsse" zu tätigen: "Derartige rechtliche Organisationsformen müßten es gestatten, kommunale Nachbarschaftsverbände zu bilden, auf die die beteiligten Gemeinden bei Wahrung des Einflusses ihrer Parlamente bestimmte Funktionen übertragen können, die sich infolge der räumlichen Verbundenheit und engen wirtschaftlichen Verflechtung der Nachbarn gemeinsam reibungsloser und wirkungsvoller als

1) Vgl. Seidl, A., a.a.O., S. 14.

2) Vgl. S. 301 d. A.

3) Vgl. ebenda.

4) Bayer. Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/1595, S. 14.

5) Vgl. dazu das Beispiel des vorgesehenen Ausscheidens der Mitgliedsgemeinde Petting aus der Verwaltungsgemeinschaft Waging am See, Landkreis Traunstein, S. 301 f. d. A.

6) StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974), S. 86; vgl. auch BayVGH, Beschl. v. 5.7.1977 - Nr. 28 V/76, veröff. in: NJW, Heft 15, 1978, S. 773.

gemeindeindividuell wahrnehmen lassen."[1] Sie sollen "gerade Gelegenheit zu gemeinsamem Vorgehen für die Fälle bieten, in denen Beteiligte nicht willens sind, einen Teil ihrer Autonomie aufzugeben oder sich gar eingemeinden zu lassen"[2].
Daß ein solches Vorgehen auch bei engsten Verflechtungen, also beispielsweise im Stadt-Umland-Bereich möglich ist, zeigt gerade das Gutachten der KGSt zur interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland [3].

Im Lichte ihrer vielfältigen Möglichkeiten, insbesondere in Verbindung mit den sich abzeichnenden verwaltungstechnologischen Entwicklungen[4], muß der kommunalen Zusammenarbeit heute eine größere Aktualität denn je bescheinigt werden. Bei künftigen Reformvorhaben oder bei der Suche nach Problemlösungen sollte ihr grundsätzlich der Vorrang gegenüber Konzentrationsmaßnahmen eingeräumt werden.

3.3 Zur Fragwürdigkeit der Konzentrationsstrategie als Handlungsmaxime der Gebietsreform

Die Konzentrationsstrategie stellte - von der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften abgesehen[5] - die wesentliche Handlungsmaxime bei der Gebietsreform in Bayern dar.[6] Die Grundlagen, die wesentlich zum Beschreiten dieses Weges beitrugen und erheblich größere kommunale Einheiten vorsahen[7], wurden bereits ein Jahrzehnt später nicht nur zur Disposition gestellt, sondern quasi als Irrtum eingestanden[8]: Früher

1) Oettle, K. (Kommunale Interessen, 1965), S. 195.
2) Ebenda, S. 197.
3) Vgl. KGSt (Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland, 1976).
4) Vgl. Ostermann, J. (Interkommunale Kooperation für Datenverarbeitung, 1974), S. 241.
5) Vgl. S. 317 d. A.
6) Vgl. dazu die organisatorischen Gestaltungsmittel, S. 84 und 86 f. d. A.
7) Vgl. z.B. Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 483 ff.
8) Vgl. Wagener, F. (Vom Neubau zur Pflege, 1980), S. 37 ff.

hatte "der Einsatz technischer Hilfsmittel fast immer eine Zentralisationswirkung[1]"[2], heute "werden die Dezentralisationsmöglichkeiten[3] .. nur von der Seite der Programmentwicklung und Programmpflege"[4] begrenzt. Ins Bild der Kehrtwendung paßt es auch, daß die Bayerische Staatsregierung in ihren jüngsten Organisationsrichtlinien vorschreibt, "alle entbehrliche Zentralisation zu vermeiden"[5].

Weiter oben wurde bereits herausgestellt, daß die Entscheidungsträger in der Gebietsreform kaum Vorwürfen und Kritik ausgesetzt werden konnen.[6] Dennoch muß aus heutiger Sicht zumindest von der Fragwürdigkeit der Konzentrationsstrategie gesprochen werden, nachdem es auch in der Vorbereitungs- und Durchführungszeit der Gebietsreform an mahnenden Stimmen nicht gefehlt hat. So urteilte die Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung in Bayern schon 1967 skeptisch über Maßstabsvergrößerungen: "Die Arbeitsgemeinschaft wendet sich in ihrem Gutachten nachdrücklich gegen die Ansicht, daß allgemein eine öffentliche Aufgabe um so besser und billiger erfüllt werde, je größer der Bereich des Aufgabenträgers sei, mit anderen Worten, daß öffentliche Aufgaben am besten und sparsamsten bei möglichst großen und weiträumigen Aufgabenträgern konzentriert wurden."[7] Später bezeichnete dann Stern die Ansätze und Vorschläge Wageners als eine Reformidee, "die .. nicht immer beachtet, daß eine Zusammenlegung zweier Organisationseinheiten nicht einfach infolge Halbierung der Zahl der Institutionen auch eine Verbesserung bedeutet, sondern vergißt, daß der Faktor Größe eigene Probleme mit sich bringt, die der kleineren Einheit fehlen"[8].

1) Gesperrt vom Verf.
2) Wagener, F. (Vom Neubau zur Pflege, 1980), S. 37.
3) Gesperrt vom Verf.
4) Wagener, F. (Vom Neubau zur Pflege, 1980), S. 39.
5) Bayer. Staatsregierung (Organisationsrichtlinien, 1984), S. 5.
6) Vgl. S. 311 d. A.
7) Wagener, F. (Neubau, 1974), S. 125.
8) Stern, K. (Verwaltungsreform, 1968), S. 858 f.

Noch während der Durchführung der Gemeindegebietsreform in Bayern wurde gemahnt, "diesen D-Zug (zu) stoppen, der so aussieht, je höher die Dinge angesiedelt werden und je größer die Körperschaft ist, worauf ich etwas verlagere, desto besser wird die Aufgabenerfüllung sein"[1].
Oettle warnte darüber hinaus vor vermeintlichen Segnungen von Maßstabsvergrößerungen[2] und einer einseitigen Überbetonung der Arbeitsteilung als Mittel der Effizienzverbesserung[3]. Selbst im Stadt-Umland-Gutachten Bayern fanden die genannten Maßstäbe eine kritische Würdigung.[4] Wenn hier auch insgesamt nur von der F r a g w ü r d i g k e i t der Konzentrationsstrategie gesprochen wird, so muß dennoch kritisiert werden, daß bei der Konzeption der Gebietsreform und auch während ihrer Durchführung diesen mahnenden Stimmen zu wenig Gehör geschenkt wurde. Wenn auch die Gebietsreform ihre wirtschaftlich relevanten Ziele insgesamt erreicht hat[5], hätten dennoch manche Kosten gespart und auf "Nachkorrekturen" als Rückgängigmachung davorliegender Reform-Maßnahmen verzichtet werden können. Freilich wäre es ohne jeglichen Zweifel auch dann zu einer mehr oder weniger starken Veränderung im Bestand der Gemeinden gekommen, jedoch ohne zwangsgradgleichlaufende Kosten - in nunmehr geschehenem Ausmaß - zu verursachen.[6] Wahrscheinlich besaß aber das Neue in der Gestalt der Plädoyers für Konzentrationen und Zentralisierungen zu großen kommunalen Einheiten "eine solch starke Faszination für die Menschen, daß sie Gefahr (liefen), es allzu kritiklos auch für das jeweils Beste zu halten"[7].

Eine kurze Erwähnung muß in diesem Zusammenhang auch noch der Glaube an die Existenz einer optimalen Betriebsgröße finden, der bei der Konzeption

---

1) Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 13, Waffenschmidt, MdB.

2) Vgl. Oettle, K. (Einsparung von Personalkosten, 1975), S. 12.

3) Vgl. ders. (Ökonomische Ansätze, 1978), S. 40.

4) Vgl. StMI (Stadt-Umland-Gutachten, 1974), S. 67; als weiteren Kritiker vgl. auch Hirsch, H. (Ökonomische Maßstäbe für die Gebietsreform, 1971).

5) Vgl. S. 289 d. A.

6) Vgl. S. 280 d. A.

7) Unruh, G. v., a.a.O., S. 440.

der Gebietsreform eine Rolle spielte: "Ähnlich wie bei privaten Unternehmen gibt es auch für Behörden und öffentliche Einrichtungen optimale Organisations- und Betriebsgrößen, die es erlauben, die Verwaltungsleistungen am wirksamsten und wirtschaftlichsten zu erbringen."[1] Gerade mit Blick auf die Gebietsreform in Bayern mit seinen zahlreichen schwach besiedelten Räumen ist dieser Anschauung mit Oettle entgegenzuhalten: "Die Frage der kostenoptimalen Betriebsgröße darf keinesfalls so beantwortet werden, daß größere Betriebe wirtschaftlicher seien als kleinere. Die Betriebswirtschaftslehre hat schon vor nahezu fünf Jahrzehnten festgestellt, daß es in ein und demselben Wirtschaftszweig nebeneinander mehrere kostenoptimale Betriebsgrößen geben kann. Geht man, was logisch notwendig ist, von der einseitigen Betrachtung der innerbetrieblichen Kosten auf die Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses über, so ist zu vermuten, daß es auch in der öffentlichen Verwaltung nebeneinander mehrere optimale Betriebsgrößen gibt, also etwa kleinere Betriebsgrößen, die je nach der räumlichen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur ebenso günstig wie größere oder gar günstiger als größere sind. Letzteres ist vor allem für schwach besiedelte Räume anzunehmen."[2]

Ein weiterer Aspekt der Fragwürdigkeit der Konzentrationsstrategie kann an die Wertung der Förderungen freiwilliger Zusammenschlüsse i.R.d. Gemeindegebietsreform als Kosten der Reform[3] angeknüpft werden. Demnach hätten die finanziellen Mittel, die in der erfolgten Form quasi als Anreiz zur Konzentration im Gemeindebestand ausgegeben wurden, ohnehin im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen fließen müssen, wenn sie wahrscheinlich auch mit anderen Schwerpunktsetzungen verteilt worden wären. Daraus kann die These abgeleitet werden, daß mit denselben finanziellen Mitteln die Stärkung des ländlichen Raumes auch o h n e das erfolgte Ausmaß an Konzentration im gemeindlichen Bestand, sondern mit l a n d e s p l a n e r i s c h e m I n s t r u m e n t a r i u m bewerkstelligt werden hätten können, indem nämlich diese fi-

1) StMI (Neugliederung, 1972), S. 53.
2) Oettle, K. (Ökonomische Ansätze, 1978), S. 40.
3) Vgl. S. 130 f. d. A.

nanziellen Mittel auf die zentralen Orte verteilt worden wären, beim Kleinzentrum angefangen.

Es kann nicht Aufgabe dieser Erörterungen sein und würde auch ihren Rahmen sprengen, diese These einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. So viel sei allerdings gesagt, daß auf einem solchen Weg ein Gefälle zwischen Kleinzentren als unterste Stufe der Zentralität und solchen Orten eingetreten wäre oder sich verstärkt hätte, für die keinerlei Zentralität festgelegt worden ist, die jedoch bei der praktizierten Form der Gemeindegebietsreform in den Genuß von Förderungen kamen und insofern in gewissem Maße gestärkt worden sein mögen.
Träfe die These jedoch zu, müßte zumindest für die Gemeindegebietsreform eine Mischung aus Reform aufgrund "echter" Freiwilligkeit und Förderung nach landesplanerischen Kriterien als empfehlenswerteste Strategie im nachhinein angesehen werden.

4. Zusammenfassung

Die Auswertung der Ergebnisse ist in den folgenden Thesen zusammengefaßt:

1. Bei so umfassenden Reformvorhaben wie dem der Gebietsreform sind Kosten-Nutzen-Untersuchungen, wenigstens für exemplarische Fälle, unerläßlich.
2. Eine umfassende oder auch nur exemplarische Ex post-Untersuchung zur Gebietsreform durch den Reformgeber steht bis heute noch aus.
3. Um dem Phänomen der Kostenremanenz zu begegnen, ist neben der Ausschöpfung aller Umwidmungsmöglichkeiten die natürliche Fluktuation des Personals zu nutzen. Rationalisierungsbemühungen und Aufgabenkritik müssen als ständige Aufgabe gesehen werden.
4. Im Sinne der Funktionalreform als Daueraufgabe müssen den bereits durchgeführten Zuständigkeitsverlagerungen weitere folgen. Dazu erscheint es empfehlenswert, den "staatlich-kommunalen Arbeitskreis Funktionalreform" oder ein ähnliches Gremium wieder ins Leben zu rufen.
5. Mit weiteren Anpassungen im Bestand der Gemeinden in Einzelfällen hat die Bayerische Staatsregierung einen richtigen Weg beschritten. Dieser Weg muß mit Behutsamkeit und Umsicht weitergegangen werden.

6. Bezüglich der kommunalen Finanzen ist einerseits die ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen durch den Staat als Daueraufgabe anzusehen, andererseits ist die Notwendigkeit einer erweiterten finanziellen Autonomie der Kommunen unbestreitbar. Dabei sind vor allem die hebesatzpolitischen Spielräume der Kommunen zu verbessern.

7. Der Kostenausweis auf Vorblättern von Gesetzesentwürfen ist dringendst zu verbessern. Dabei sind vor allem Belastungen und Kosten Dritter darzustellen. Daneben müssen auch diejenigen Kosten ausgewiesen werden, welche n i c h t haushaltswirksam werden und somit über den kameralistischen Denkrahmen hinausgehen.

8. Die weitere Verbesserung in der Qualifikation des Verwaltungspersonals ist gerade mit Blick auf weitere Zuständigkeitsverlagerungen und zunehmende Erfordernisse durch verwaltungstechnologische Entwicklungen voranzutreiben.

9. Maßnahmen zur Verbesserung bzw. Wiedergewinnung von Bürgernähe liegen kurzfristig in der lebendigen Ausgestaltung diesbezüglicher Organisationsrichtlinien der Bayerischen Staatsregierung, mittel- und langfristig in weiteren Zuständigkeitsverlagerungen und der mutigen Wahrnehmung der Chancen neuer Telekommunikationssysteme.

10. Zum Wiederaufbau gewachsener sozialer Strukturen und dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung wegen sollten die Grenzen der Sprengel für Grund- und Hauptschulen an die Gemeindegrenzen angeglichen werden.

11. Die Entwicklung im Bereich der Verwaltungstechnologie hat einen ungeahnten Verlauf genommen. Heute erscheint es möglich, die Nachteile, die durch Konzentration und Zentralisierung im Zuge der Gebietsreform entstanden sind, zumindest in Teilbereichen durch Dezentralisierung mit Hilfe neuer Telekommunikationssysteme wieder auszugleichen. Diese Möglichkeiten sind voranzutreiben und zu nutzen. Dabei muß aber auch den Belangen älterer und schwacher Bürger Rechnung getragen werden.

12. Kommunale Zusammenarbeit erscheint heute aktueller denn je. Die vielfältigen Möglichkeiten, die sich im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit bieten, müssen phantasievoll ausgeschöpft werden. Ihr muß künftig grundsätzlich der Vorrang gegenüber Konzentrationsmaßnahmen eingeräumt werden.

13. Die Verwaltungsgemeinschaft darf nicht als Interimslösung auf dem Weg zu weiteren Einheitsgemeinden betrachtet, sondern muß nach Kräften unterstützt werden.
14. Die Konzentrationsstrategie muß als wesentliche Handlungsmaxime der Gebietsreform auf jeden Fall fragwürdig bleiben. Den mahnenden Stimmen ist bei der Konzeption und Durchführung der Gebietsreform zu wenig Gehör geschenkt worden.

GESAMTURTEIL UND AUSBLICK

Die Gebietsreform in Bayern kann als abgeschlossen betrachtet werden. Sie hat ihre Ziele im großen und ganzen erreicht, wenn auch unter Inkaufnahme erheblicher Kosten und Folgekosten. Dabei muß eingeräumt werden, daß manche Ziele sicher noch nicht erreicht worden sind oder auch gar nicht schlagartig erreicht haben werden können, sondern daß dies erst im Verlauf einer längeren Zeit geschieht.
Am Vermächtnis der Gebietsreform ist - bei realistischer Sicht - im wesentlichen nicht mehr zu rütteln. Manche Fehlentwicklungen, manche Schäden, manche Kosten und Belastungen hätten vermieden werden können, wenn bei Konzeption und Durchführung der Gebietsreform noch mehr in mittel- und längerfristigen Alternativen gedacht und den Mahnern mehr Gehör geschenkt worden wäre.
Der Status quo braucht dennoch nicht als unveränderbar angesehen zu werden. Politiker, Wissenschaftler und Verwaltungsfachleute sind aufgerufen, die vielfältigen Möglichkeiten, die sich auf konventionellem wie auf dem - noch - unkonventionellen Gebiet neuer Verwaltungstechnologien auftun, mit Aufgeschlossenheit, Flexibilität und Phantasie zu nützen. Im Sinne echter kommunaler Selbstverwaltung muß auch danach getrachtet werden, mit all diesen Möglichkeiten, aber auch durch den Abbau staatlicher Reglementierung, die Handlungs- und Entscheidungsspielräume sowie die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen zu erweitern. Das kommunale Geschehen muß als andauernder, dynamischer Prozeß begriffen werden, in dem es keine Starrheit gibt. Folgekosten der Gebietsreform können dadurch zumindest gedämpft, der Nutzen gemehrt werden.

Damit hat die vorliegende Arbeit den gewollten Erkenntnisfortschritt erzielt.

ANHANG

Verzeichnis der Anlagen

Nr.	Titel	Seite
1	Einwohner-Richtwerte zur Gebietsreform in einzelnen Bundesländern	XVIII
2	Methodik zur verursachungsgerechten Zurechnung der Förderleistungen i.R.d. Gemeindegebietsreform auf. Reformphasen	XIX
3	Entwicklung der Leistungen des staatlichen Finanzausgleichs an die Gemeinden und Landkreise in Bayern	XXIII
4	Berechnung gebietsreforminduzierter Kosten für Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden im gemeindlichen Bereich und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen	XXIV
5	Kosten für Öffentlichkeitsarbeit des Bayerischen Staatsministeriums des Innern im Zusammenhang mit der Gebietsreform	XXV
6	Exemplarische Darstellung von Kosten für die Durchführung gerichtlicher Verfahren i.R.d. Gemeindegebietsreform am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof	XXVII
7	Entwicklung der Kosten für staatliche Veterinärämter	XXVIII
8	Einsparungen durch verminderte Zahl kommunaler Mandate (Schätzung)	XXIX
9	Übersicht über die Delegationen von Zuständigkeiten auf Gemeinden im Zuge der Funktionalreform	XXXI

Anlage 1

Einwohner-Richtwerte zur Gebietsreform in den einzelnen Bundesländern

Bundesland	Kreisreform		Gemeindegebietsreform	
	Einwohner[a]	Quellen[b]-Seite	Einwohner[a]	Quellen[b]-Seite
Baden-Württemberg	125 000	112	5 000[c]	113
Bayern	80 000	163	5 000	163
Hessen	190 000[d]	213	7 500	e)
Niedersachsen	150 000	260	7 000-8 000	256
Nordrhein-Westfalen	150 000	336	8 000	327
Rheinland-Pfalz	50 000	413		413
Saarland	150 000	443	8 000	443
Schleswig-Holstein	150 000[d]	463	5 000	462

a) Soweit nicht anders vermerkt: Mindest-Einwohnerzahlen

b) Quelle, soweit nicht anders vermerkt: Thieme,W./Prillwitz,G.,a.a.O.

c) 8.000 Einwohner in Einheitsgemeinden, 2.000 Einwohner in Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften; vgl. Endruweit,G.,a.a.O.,S.1

d) Durchschnittswert

e) Errechnet aus den Angaben bei Thieme,W./Prillwitz,G.,a.a.O.,S.213

f) Vgl. Kommission "Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden" beim Ministerium des Innern des Landes Rheinland-Pfalz (Gutachten zur Prüfung von Maßnahmen, 1967), S.2.

Anlage 2: Methodik zur verursachungsgerechten Zurechnung der Förderleistungen i.R.d. Gemeindegebietsreform auf Reformphasen

Bedarfszuweisungen

Für die Berechnung der Bedarfszuweisungen können Zahlen des Bayer. Staatsministeriums des Innern[1] zugrundegelegt werden. Da in der Systematik der vorliegenden Arbeit die "echte" Freiwilligkeitsphase vom 1.1.1969 bis zum 1.1.1976 datiert (vgl. S. 105 ff. d.A.), ergibt sich der Betrag der Bedarfszuweisungen für die "echte" Freiwilligkeitsphase aus der Summe der Beträge der Jahre 1970 bis einschließlich 1976. Diese zeitlichen Begrenzungen müssen deshalb gewählt werden, weil die Zahlungen für die seit 1.1.1969 (bis) zum 1.1.1970 wirksam gewordenen Umgliederungen erst 1970 erfolgten; für die Zahlungen im Jahr 1976 gilt analoges. Es ergibt sich ein Betrag von DM 16.255.300.

Der Betrag für die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase ergibt sich als Summe der Bedarfszuweisungen der Jahre 1977 und 1978 mit DM 1.744.600.

Zusammengefaßt ergibt sich also:

Bedarfszuweisungen "echte" Freiwilligkeitsphase:	DM 16.255.300
Bedarfszuweisungen "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase:	DM 1.744.600
Zusammen	DM 17.999.900

Investitionsförderungen

Da die Investitionsförderungen "im wesentlichen bis Ende 1973 abgewickelt"[2] wurden und damit innerhalb der "echten" Freiwilligkeitsphase, kann die vom Bayer. Staatsministerium des Innern angegebene Zahl[3] direkt übernommen werden. Allerdings muß der Ordnung halber angemerkt werden, daß in dieser Zahl auch die Investitionsförderungen der Jahre 1967 bis 1969 enthalten sind. Eine diesbezügliche Bereinigung des Betrages ist nicht möglich. Da aber wegen der geringen Zahl der Umgliederungen in den Jahren vor 1969[4] die Summe der Investitionsförderungen für die Jahre 1967 bis 1969 sehr gering gewesen sein dürfte, soll die Zahl dennoch verwendet werden:

Investitionsförderungen (nur in "echter" Freiwilligkeitsphase)	DM 43.788.000

1) Vgl. StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979).

2) Ebenda, S. 5.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. Tab. 1, S. 106 d. A.

Zu Anlage 2: Methodik zur verursachungsgerechten Zurechnung der Förderleistungen i.R.d. Gemeindegebietsreform auf Reformphasen

Gesetzliche Leistungen für Gemeindezusammenlegungen (nach Art. 3 a FAG)

Die Zurechnung auf die Phasen der Gemeindegebietsreform gestaltet sich in diesem Fall äußerst kompliziert, da die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen und die Förderbeträge in mehreren Jahresbeträgen ausbezahlt wurden und sich dadurch in einer Reihe von Jahren Zahlungen aus der "echten" Freiwilligkeitsphase mit Zahlungen aus der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase überlappen, jedoch vom Bayer. Staatsministerium des Innern jeweils nur ein Gesamtbetrag je für die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen und für die Förderbeträge angegeben werden. Das Verfahren der Auseinanderrechnung der Fördersummen in Summanden, wie bei den gesetzlichen Leistungen an Verwaltungsgemeinschaften (nach Art. 3 b FAG) praktiziert[1], läßt sich hier aus folgenden Gründen nicht anwenden bzw. wäre nur mit unvertretbarem Rechenaufwand näherungsweise möglich:

- Die Zahl der Jahresraten bei den zusätzlichen Schlüsselzuweisungen einer- und den Förderungsbeträgen andererseits ist unterschiedlich;[2]
- Die Jahresraten für die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen verlaufen degressiv, wobei sich die Degression im Verlauf der Gemeindegebietsreform änderte.[3]

Deshalb wird folgendes Vorgehen gewählt:
Vom Gesamtbetrag der Förderungen nach Art. 3 a FAG von DM 917.752.440[4] wird zunächst der Betrag von DM 245.388.122 subtrahiert, der für Leistungen nach Art. 3 a FAG in den Jahren 1979 bis 1984 für die Gemeinden bezahlt wurde, die an den am 1.5.1978 in Kraft getretenen Zusammenlegungen beteiligt waren.[5] Durch diese Rechnung kann die Problematik der Überlappung umgangen werden. Es ergibt sich ein Betrag von DM 672.364.318. Dieser Betrag ist nun noch um diejenigen Fördersummen zu vermindern, welche Gemeinden erhalten haben, deren Umgliederungen bereits in der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase, jedoch noch vor dem 1.5.1978 zustande gekommen sind. Das sind insgesamt 509 Gemeinden.[6]

Für diesen Zweck muß jedoch erst ein plausibler durchschnittlicher Förderbetrag pro Gemeinde ermittelt werden. Hierfür bieten sich zwei Möglichkeiten an:
- Man legt die Zahlen für die Gemeinden zugrunde, die an den am 1.5.1978 in Kraft getretenen Zusammenlegungen beteiligt waren. Hier erhielten 1.278 Gemeinden[7] einen Betrag von DM 245.388.122[8]. Pro Gemeinde er-

1) Vgl. unten, S. XXI f.d.Anlage

2) Vgl. S. 128 d.A.

3) Vgl. Art.3 a, Abs.2, Satz 3 FAG i.d.F. vom 24.3.1969, GVBl. 1969, S.65 f. und Art.3 a, Abs.4 Satz 3, FAG i.d.F. v. 13.7.1983, GVBl. 1983, S.671.

4) Vgl. StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 3.

5) Vgl. Dok. 2.

6) 126 + 383 = 509, vgl. Tab. 1,S.106 d. A.

7) 1.153 + 98 + 21 + 6; vgl. Dok. 2.

8) Vgl. Dok. 2.

Zu Anlage 2: Methodik zur verursachungsgerechten Zurechnung der Förderleistungen i.R.d. Gemeindegebietsreform auf Reformphasen

gibt sich ein Durchschnittswert von DM 192.009,48.

- Man legt den Gesamtförderungsbetrag von DM 917.752.440 und die Gesamtabnahme von Gemeinden in der Zeit vom 1.1.1969 bis 1.5.1978, jedoch ohne die 206 Gemeinden ohne Förderung zugrunde, also die Gesamtabnahme von Gemeinden, welche eine Förderung nach Art. 3 a FAG erhalten haben. Das waren 4.815 Gemeinden.[1] Pro Gemeinde ergibt sich dann ein Durchschnittswert von DM 190.602,79.

Wie man sieht, liegen beide Werte erstaunlich nahe beieinander. Es kann daher als statthaft angesehen werden, mit dem arithmetischen Mittel aus beiden Durchschnittswerten weiterzurechnen. Der durchschnittliche Förderbetrag pro Gemeinde beträgt somit DM 191.306,13.
Für die zu eliminierenden 509 Gemeinden ergibt sich danach ein Förderbetrag von DM 97.374.820.[2]
Subtrahiert man nun vom oben ermittelten Betrag in Höhe von DM 672.364.318 den Betrag von DM 97.374.820, so ergibt sich für die "echte" Freiwilligkeitsphase ein gesamter Förderbetrag von DM 574.989.498.
Um den gesamten Förderbetrag für die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase zu ermitteln, braucht man nur noch die Beträge von DM 245.388.122 und DM 97.374.820 zu addieren. Es ergibt sich ein Betrag von DM 342.762.942.

Zusammengefaßt lassen sich die gesetzlichen Leistungen für Gemeindezusammenlegungen nach Art. 3 a FAG wie folgt zurechnen:

"Echte" Freiwilligkeitsphase	DM 574.989.498	= 61,6 %
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	DM 342.762.942	= 38,4 %
Zusammen	DM 917.752.440	= 100,0 %

Gesetzliche Leistungen an Verwaltungsgemeinschaften (nach Art. 3 b FAG)

Da diese Leistungen in je vier gleichen Jahresraten an die Verwaltungsgemeinschaften ausbezahlt wurden[3], lassen sich die Fördersummen für jedes Jahr in Summanden auseinanderrechnen. Die jeweilige Differenz zwischen den für zwei aufeinanderfolgende Jahre angegebenen Beträgen[4] ergibt einen Summanden bzw. eine Gesamt-Jahresrate, welche viermal hintereinander anzusetzen ist. Die Aufstellung[5] reicht nur bis zum Jahr 1979, sie ist also unvollständig. In der nachfolgenden Tabelle wird der Gesamtförderungsbetrag bis einschließlich 1982 ermittelt und der "echten" und der "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase zugerechnet.

---

1) 5.021 - 206; vgl. Tab. 1, S.106 d.A.

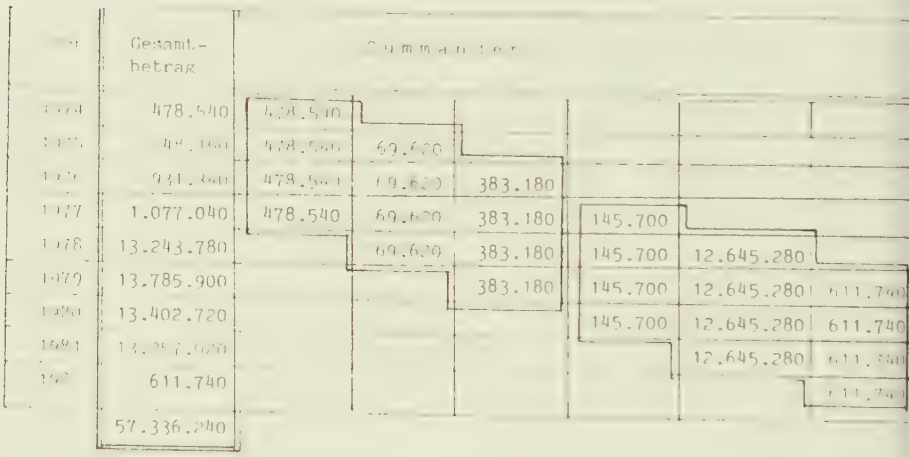
2) 191.306,13 DM x 509.

3) Vgl. Art.3 b Abs.2 Satz 4 FAG, GVBl. 1971, S.474.

4) Vgl. StMI (Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979), S. 4, Ziff.3.2.

5) Vgl. ebenda.

Zu Anlage 7: Methodik zur verursachungsgerechten Zurechnung der Förderleistungen i.R.d. Gemeindegebietsreform auf Reformphasen



Ermittlung der Förderungen nach Art. 3 b FAG und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf die "echte" und die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform (Summanden in DM)

Der linke obere Kasten in der Tabelle enthält die Summanden für die "echte" Freiwilligkeitsphase, der rechte untere diejenigen für die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase. Die Grenze ab dem Jahr 1977 ergibt sich deshalb, weil der hier hinzutretende Summand von DM 145.700 [illegible] Verwaltungsgemeinschaften nach dem 1.1.1976 betrifft.

Es ergibt sich folgendes Zahlenbild für gesetzlichen Leistungen an Verwaltungsgemeinschaften nach Art.3 b FAG:

"Echte" Freiwilligkeitsphase	DM	3.725.360
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	DM	53.610.880
Zusammen	DM	57.336.240

Jahr	FAG-Leistungen (Haushaltsansätze in DM Mio)	Zu-/Abnahme (in DM Mio)	aggregierte Zu-/Abnahme (in DM Mio)
1969	1.725,8		
1970	1.992,1	+ 266,3	266,3
1971	2.315,8	+ 323,7	590,0
1972	2.625,8	+ 310,0	900,0
1973	3.514,0	+ 888,2	1.788,2
1974	3.963,3	+ 449,3	2.237,5
1975	4.346,5	+ 383,2	2.620,7
1976	4.452,5	+ 106,0	2.726,7
1977	4.694,5	+ 242,0	2.968,7
1978	5.306,8	+ 612,3	3.581,0
1979	5.485,0	+ 178,2	3.759,2
1980	5.788,0	+ 303,0	4.062,2
1981	6.169,0	+ 381,0	4.443,2
1982	6.496,0	+ 327,0	4.770,2
1983	6.296,0	- 200,0	4.570,2

Anlage 3: Entwicklung der Leistungen des staatlichen Finanzausgleichs an die Gemeinden und Landkreise in Bayern
(Quelle: Zahlen aus Dok.3)

Anlage 4: Berechnung gebietsreforminduzierter Kosten für Neu- und Erweiterungsbauten von Verwaltungsgebäuden im gemeindlichen Bereich und ihre verursachungsgerechte Zurechnung auf Reformphasen

Auszugehen ist von der auf S. 143 d.A. genannten Summe von DM 757,7 Millionen. Der Bayer. Staatsminister des Innern stellte dazu fest, daß "bezogen auf den Gesamtbetrag aller zuwendungsfähigen Kosten für Verwaltungsgebäude von Gemeinden ... nur 24,3 v. H. für Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Bestandsänderungen aufgewendet werden"[1] mußten.
Hieraus errechnet sich ein Betrag von DM 184.121.100 für Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Bestandsänderungen.
Zwecks Zurechnung dieses Betrages auf die einzelnen Phasen der Gemeindegebietsreform soll nunmehr der Prozentschlüssel herangezogen werden, welcher für die Bestandsänderungen innerhalb der einzelnen Phasen ermittelt wurde[2]. Dies ist bei der berechtigten Vermutung statthaft, daß sich alle Fälle gebietsreforminduzierter Baumaßnahmen gleichmäßig auf die Phasen verteilen.[3]

Es ergibt sich:

Für die Freiwilligkeitsphase ein Betrag von DM 184.121.100 x 60,3 %	= DM	111.025.083
Für die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase ein Betrag von DM 184.121.100 x 35,6 %	= DM	65.547.112
Für die Zwangsphase ein Betrag von DM 184.121.100 x 4,1 %	= DM	7.548.965
Zusammen	DM	184.121.100 = 100 %

Da die Ausgangszahl von DM 757.7 Millionen auf volle DM 100.000 gerundet war, ist es mathematisch geboten, die ermittelten Ergebnisse ebenfalls zu runden. Somit ergeben sich folgende Werte:

"Echte Freiwilligkeitsphase	DM 111.000.000
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase	DM 65.500.000
Zwangsphase	DM 7.500.000
Zusammen	DM 184.000.000

1) Bayer. Landtag, 8. Wahlperiode, Drs.8/4146; zwar datiert diese Angabe von Ende 1976, jedoch soll hier davon ausgegangen werden, daß diese Quote auch für die weiteren Baumaßnahmen gültig ist.

2) Vgl. Tab. 2, S. 111 d. A.

3) Hier sei der gedanklichen Klarheit halber auf die mögliche zeitliche Diskongruenz hingewiesen zwischen Zeitpunkt einer Baumaßnahme und der Phase, der sie zugerechnet wird; beispielsweise kann es sein, daß eine zum 1.1.1976 "echt" freiwillig gebildete Einheitsgemeinde ihr neues Rathaus erst nach Wirksamwerden der Amtsphase, also etwa Mitte 1978 fertiggestellt haben kann.

Anlage 5: Kosten für Öffentlichkeitsarbeit des Bayerischen Staatsministeriums des Innern im Zusammenhang mit der Gebietsreform

Teil 1

Jahr	Titelbezeichnung	Ist-Stellungen (in DM)
1971	Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung der kommunalen Gebietsreform	761.000[a)]
1972	"	133.700[a)]
1973	Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung der kommunalen Gebietsreform und sonstigen Aufgaben der inneren Verwaltung	200.500[a)]
1974	"	346.461[b)]
1975	"	186.766[c)]
1976	"	227.950[d)]
	Summe	1.856.367

Haushalts-Ist-Ausgaben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern für Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der Gebietsreform

Quelle: Bayer. Staatshaushalt und Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern (genaue Bezeichnung vgl. Fußnoten a - d)

a) Bayer. Staatshaushalt des jeweiligen Jahres, Einzelplan 03, Kapitel 0303, Titel-Nr. 53 101

b) Vgl. Freistaat Bayern (Hrsg.), Haushaltsrechnung 1974, Band I, Kap. 0303, Titel-Nr. 53101

c) Vgl. Freistaat Bayern (Hrsg.), Haushaltsrechnung 1975, Band I, Kap. 0303, Titel-Nr. 53101

c) Vgl. Freistaat Bayern (Hrsg.), Haushaltsrechnung 1976, Band I, Kap. 0303, Titel-Nr. 53101

Die Heranziehung der Ist-Stellungen als Kosten ist erlaubt, weil sie Ausgaben der selben Periode darstellen.

Zwischen 1973 und 1976 enthält der Titel auch Mittel zur Förderung sonstiger Aufgabender inneren Verwaltung. Diese können nicht isoliert werden.

Der Kreisreform können die gesamten Kosten des Jahres 1971 zugerechnet werden. Da im Jahr 1972 Druckerzeugnisse sowohl noch zur Kreisreform[1)] sowie schon zur Gemeindegebietsreform[2)] erschienen sind, sollen die Kosten des Jahres 1972 pauschal zweigeteilt werden, da eine nähere Spezifizierung

---

1) Vgl. z.B. StMI (Neugliederung, 1972).

2) Vgl. z.B. ders. (Gemeinden in der Reform, 1972).

Zu Anlage 5: Kosten für Öffentlichkeitsarbeit des Bayerischen Staatsministeriums des Innern im Zusammenhang mit der Gebietsreform

nicht möglich ist. Die Kosten der weiteren Jahre sind der Gemeindegebietsreform zuzurechnen, da die Kreisreform bereits zum 1.7.1972 wirksam wurde.

Damit errechnen sich für Kreis- und Gemeindegebietsreform folgende Beträge:

Kreisreform	DM 827.850
Gemeindegebietsreform	DM 1.028.517
Zusammen	DM 1.856.367

Zur Aufteilung der Kosten für Öffentlichkeitsarbeit der Gemeindegebietsreform auf die "echte" und die "Zwangs"-Freiwilligkeitsphase wird der Prozentschlüssel aus Tab. 2, S.111d. A. zugrundegelegt. Dies kann damit begründet werden, daß sich in den Quoten die Erfolge der Öffentlichkeitsarbeit für den Freiwilligkeits- bzw. Zwangsgrad spiegeln.

Da die Zwangsphase mit 4,1 % in diesem Fall aus der Zurechnung ausgeschlossen wurde, müssen die Quoten 60,3 % und 35,6 % zunächst aufs Hundert hochgerechnet werden. Die Quoten betragen dann 62,9 % und 37,1 %. Es ergeben sich folgende Zurechnungen:

"echte" Freiwilligkeitsphase DM 1.028.517 x 62,9 %	=	DM 646.937
"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase DM 1.028.517 x 37,1 %	=	DM 381.580
Zusammen		DM 1.028.517

Anlage 6: Exemplarische Darstellung von Kosten für die Durchführung gerichtlicher Verfahren i.R.d. Gemeindegebietsreform am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof[1]

Berichterstattergebühr

Die Berichterstattergebühr betrug pro Fall DM 679. Bis dato läßt sich folgende Rechnung anstellen: 26 Entscheidungen x DM 679 = DM 17.654. Bei Rücknahme eines Verfahrens fällt keine Berichterstattergebühr an.

Sitzungsgelder

Für alle Sitzungen des Verfassungsgerichtshofes werden Sitzungsgelder bezahlt.
Die Rechnung lautet: 26 Entscheidungen mit 9 Richtern bei zwei Sitzungen pro Fall (Vorberatung und Hauptberatung), bei einem Satz von DM 122 für jeden Richter:

26 x 9 x 2 x DM 122 = DM 57.096

Omnisbuskosten für Ortstermine

Es fanden sechs Ortstermine statt. Bei einem durchschnittlichen Kostensatz von DM 600 für Omnibusse ergibt sich ein Betrag von DM 3.600.

Sitzungsgelder für Ortstermine

Die Rechnung lautet: 6 Ortstermine x 9 Richter x DM 122 = DM 6.588.

Reisekosten für Verfassungsrichter

Dazu muß man von folgenden Anhaltspunkten ausgehen:
Der Verfassungsgerichtshof hat pro Jahr ein Aufkommen für Reisegelder von etwa DM 10.000. Bei 200 Verfahren im Jahr ergibt sich ein durchschnittlicher Wert von DM 50 pro Verfahren. Für 47 Verfahren der Gebietsreform lassen sich dann 47 x DM 50 = DM 2.350 ansetzen.

Erstattungen von außergerichtlichen Kosten aus der Staatskasse

In drei Fällen waren Popularklagen von Gemeinden erfolgreich (z.B. Horgau und Irlbach). Diese bekamen die Anwaltskosten aus der Staatskasse erstattet. Der Streitwert betrug pro Verfahren DM 350.000, pro Verfahren erhielt der jeweilige Anwalt rund DM 10.000. Die Belastung der Staatskasse betrug also rund DM 30.000.

Die Kosten können wie folgt zusammengefaßt werden

Berichterstattergebühren		DM 17.654
Sitzungsgelder		DM 57.096
Ortstermine		
Omnibuskosten	DM 3.600	
Sitzungsgelder	DM 6.588	DM 10.188
Reisekosten		DM 2.350
Erstattungen aus der Staatskasse		DM 30.000
Zusammen		DM 117.288

1) Quelle: Gespräch Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984.

Anlage 7:
Entwicklung der Kosten für staatliche Veterinärämter

	Haushaltstitel					
	Bezeichnung	Nr.	Bezeichnung	Nr.		Doppelhaushalt der Jahre ...
	Pauschalabgeltung für die Amtsbedürfnisse der Amts- und [illegible] (in DM)		Kosten der Veterinärämter[a] (in DM)			
19[illegible]	826.000	380	-		[illegible]	[illegible]
19[illegible]	832.000	"	-	-	832.000	[illegible]
1970	834.000	67101	-	-	834.000	1973/74
[illegible]	901.000	"			901.000	[illegible]
[illegible]	895.500	"	-	-	895.500	1975/76
1977[b]	873.800	"	-	63.301	873.800	1975/76
1[illegible]	660.500	"	475.800	"	1.136.300	[illegible]
1[illegible]	[illegible]	"	[illegible]	"	[illegible]	[illegible]
1[illegible]	123.800	"	1.491.000	"	[illegible]	[illegible]
1[illegible]	[illegible]	"	1.669.700	"	[illegible]	1979/80
1[illegible]	[illegible]	"	1.911.900	"	1.860.900	1981/82

Quelle: Bayer. Staatshaushalt, Einzelplan 03, Kapitel 0335 des jeweiligen Doppelhaushalts (Ist-Zahlen)

a) Ab 1975 lautet die Bezeichnung "Aufwendungsersatz an Landkreise für die staatl. Veterinärämter".

b) Im Jahr 1973 vollzog sich die Neuorganisation der staatlichen Veterinärämter.

Anlage 8: Einsparungen durch verminderte Zahl kommunaler Mandate (Schätzung)

Kreisreform		DM 12.005.000
Abnahme von 72 Landräten à DM 95.000 p.a.[1]	= DM 6.840.000	
Abnahme von 23 Oberbürgermeistern kreisfreier Städte à DM 85.000 p.a.[2]	= DM 1.955.000	
Abnahme von 1.605 Kreisräten und Stadträten kreisfreier Städte à DM 2.000 p.a.[3]	= DM 3.210.000	
	DM 12.005.000	
Gemeindegebietsreform		DM 72.917.000
Abnahme von 5.507 ehrenamtlichen ersten Bürgermeistern à DM 11.000[4]	= DM 60.577.000	
Abnahme von 24.680 Gemeinderäten à DM 500 p.a.[5] (gerundet)	= DM 12.340.000	
	DM 72.917.000	
Gebietsreform zusammen:		DM 84.922.000

Zurechnung der Einsparungen der Gemeindegebietsreform auf Reformphasen:

Um eine Größenordnung für die Einsparungen infolge einzelner Phasen der Gemeindegebietsreform zu erhalten, wird der Schlüssel aus Tab. 4, S. 111 i.A., zugrundegelegt:

DM 72.917.000	x 60,3 %	= DM 43.968.951	"echte" Freiwilligkeitsphase
	x 35,6 %	= DM 25.958.452	"Zwangs"-Freiwilligkeitsphase
	x 4,1 %	= DM 2.989.597	Zwangsphase
	100,0 %	= DM 72.917.000	

1) Für Zwecke dieser Schätzung erfolgt die Berechnung mit derzeit gültigen Mindest-Werten. Der Betrag von DM 95.000 ergibt sich wie folgt:
Landräte in Landkreisen bis 75.000 E.: Einstufung B4/B5 (gem. § 1 Abs.1 Satz 3 BayKommBesV. v. 25.8.1978, GVBl. 1978, S.641), monatlicher Betrag (niedrigster Wert B4): DM 7.095,18 (gem. Bundesbesoldungsordnung B Ziff.2 der Anlage II zur Anlage IV des Bundesbesoldungsgesetzes) zuzüglich Ortszuschlag (niedrigster Wert): DM 819,69 (gem. Anlage 3 zu Anlage V des Bundesbesoldungsgesetzes, Tarifklasse Ia, Stufe 1), ergibt DM 7.914,87 pro Monat und DM 94.978,44 p.a., aufgerundet DM 95.000.

Weitere Fußnoten vgl. nächste Seite.

2) Oberbürgermeister (1. Bürgermeister kreisfreier Gemeinden und Großer Kreisstädte) in Städten bis 20.000 E.: Einstufung B 2 (gem. § 1 Abs.1 Satz 2 KommBesV v. 25.8.1978, GVBl. 1978, S. 641), monatlicher Betrag (niedrigster Wert):DM 6.359,02 (gem. Bundesbesoldungsordnung B Ziff. 2 der Anlage II zur Anlage IV des Bundesbesoldungsgesetzes) zuzüglich Ortszuschlag (niedrigster Wert): DM 691,48 (gem. Anlage 3 zu Anlage V des Bundesbesoldungsgesetzes, Tarifklasse Ib, Stufe 1), ergibt DM 7.050,50 pro Monat und DM 84.606,-- p.a.; aufgerundet DM 85.000.

') Plausibler unterer Erfahrungswert für Entschädigungen nach Art. 20 a BayGO und Art. 14 a BayLkrO.

. Erste (ehrenamtliche) Bürgermeister in Gemeinden von 500 bis 1.000 E.(die Zugrundelegung einer noch kleineren Größenordnung wird nicht für sinnvoll erachtet): monatlicher Betrag DM 911,04 (gem. Anlage I zum KWBG, i.d.F.v. 8.1.1982, GVBl. 1982, S. 261), ergibt DM 10.932,48 p.a., aufgerundet DM 11.000.

') Vgl. Fußnote 3)

Anlage 9:
Übersicht über die Delegationen von Zuständigkeiten auf Gemeinden im Zuge der Funktionalreform

Quelle: StMI(Übersicht der Delegationen, 1983);
Stand 1983

- Entgegennahme von Anzeigen im Verkehr mit Arzneimitteln und Giften
- Kündigung nach dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung kleingartenrechtlicher Vorschriften
- Erteilung der Genehmigung zur Kündigung nach der Verordnung über Kündigungsschutz und andere kleingartenrechtliche Vorschriften
- Entgegennahme von Anträgen auf Änderung eines Familiennamens
- Verwarnungen bei Zuwiderhandlungen gegen das Meldegesetz
- Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen das Ortsrecht
- Erlaubnis für Großveranstaltungen nach dem Landesstraf- und Verordnungsgesetz
- Vollzug der Verordnung über die Verhütung von Bränden
- Ausstellung von Personalausweisen und Pässen nach dem Gesetz über das Paßwesen
- Befreiung von Verboten nach dem Gesetz über den Schutz der Sonn- und Feiertage
- Feststellung, daß Allerheiligen auch von der evangelischen Bevölkerung gefeiert wird
- Vollzug der Aufgaben der Straßenverkehrsordnung als örtliche Straßenverkehrsbehörde
- Festsetzung der Pachthöchstpreise für Grundstücke zur nichtgewerbsmäßigen gärtnerischen Nutzung nach der Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung
- Entscheidung von Streitigkeiten aufgrund der Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung
- Festsetzung von Nutzungshöchstentgelten nach dem Gesetz zur Ergänzung der Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung
- Führung der Bestandsverzeichnisse für bestimmte Eigentümerwege nach dem Bayer. Straßen- und Wegegesetz
- Erteilung von Spielhallenerlaubnissen nach der Gewerbeordnung
- Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Gewerbeordnung
- Mitwirkung am Verfahren über die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht
- Auszahlung von Bargeld und Reisehilfen an Besucher aus der DDR und Berlin (Ost) sowie Ost- und Südeuropa
- Befreiung von Verboten, Geboten, Beschränkungen in Gemeindeverordnungen nach dem Bayer. Naturschutzgesetz

Verzeichnis der Dokumente

	Seite
Dokument 1	XXXIII
Dokument 2	XXXIV
Dokument 3	XXXVI
Dokument 4	XXXVIII
Dokument 5	XLIII

Dokument 1

Bayer. Staatsministerium
des Innern

München, den 17. Oktober 1969
Odeonsplatz 3
Briefanschrift: (8) München 22, Postfach
Fernsprecher: 28 02 21
Fernschreiber: 05-24540

Nr. I B 1 - 3009 - 1/8
(Im Antwortschreiben bitte angeben)

An
die Herren Mitglieder
des Arbeitskreises Kommunalreform

Oberbürgermeister L e d e r t h e i l
M ü n c h e n
Bayer. Städteverband

Oberbürgermeister Dr. S t e i n i n g e r
M ü n c h e n
Bayer. Städteverband

Oberstadtdirektor Dr. B a r t l
M ü n c h e n
Bayer. Städteverband

Stadtdirektor Dr. W a c h t e l
M ü n c h e n
Bayer. Städteverband

Landrat Dr. F r e y
M ü n c h e n
Landkreisverband Bayern

Landrat Dr. W a g n e r
M ü n c h e n
Landkreisverband Bayern

Geschäftsleitender Direktor des
Landkreisverbandes Bayern v. K o c h
M ü n c h e n

Senator S t e r n e c k e r
M ü n c h e n
Bayer. Gemeindetag

1. Vorsitzender des Bayer. Gemeindetags
Dr. G r ö b n e r
M ü n c h e n

Verwaltungsdirektor Dr. L u d y g a
M ü n c h e n
Bayer. Gemeindetag

./.

Bayerisches Landesamt
für Statistik und Datenverarbeitung

LA f. Statistik u. Datenverarbeitung, Postfach 200303, 8 München 2

Bayer. Staatsministerium
des Innern
Odeonsplatz 3

8000 München 22

Bayer. Staatsministerium des Innern
empf. -9. JUL. 1984
IB4-3035-19
Beil.

Bitte beachten Sie: Wir haben Gleitzeit.
Unsere Mitarbeiter erreichen Sie am sichersten in der „Kernzeit"
8.30 - 12.00 Uhr u. Mo-Do 13.00 - 15.30 Uhr
Fr 13.00 - 14.45 Uhr

Bitte bei Antwort angeben
Unser Zeichen 61 - 2797

Tel. (089) 2119-349 Zimmer-Nr.

München, den 29. Juni 1984

Förderung der Gemeindegebietsreform nach Art. 3a FAG
Zum IMS vom 01.06.1984 Gz. I B 4 - 3035 - 19

Das vom Staatsministerium gewünschte Zahlenmaterial ergibt sich aus den nachstehenden Übersichten. Berücksichtigt wurden hierbei die (aufnehmenden und aufgenommenen) Gemeinden, die an den am 1.5.1978 in Kraft getretenen Zusammenlegungen beteiligt waren.

Aufgenommene Gemeinden - Anzahl, Einwohnerzahlen und Leistungen nach Größenklassen

Gemeindegrößenklasse	Zahl der aufgenommenen Gemeinden (Gemeindeteile)	Einwohnerzahlen der aufgenommenen Gemeinden (Gemeindeteile) am 30.06.1977	Leistungen nach Art. 3a FAG für 1979 bis 1984 1) DM
Gemeinden mit ... Einwohnern			
unter 1 000	1 153	483 367	182 520 904
1 000 bis unter 2 000	98	145 225	43 416 286
2 000 " " 3 000	21	50 007	11 472 044
3 000 " " 4 000	6	19 688	7 978 888
Gemeinden ohne Förderung	206	-	-
Insgesamt	1 484	698 287	245 388 122

1) Ohne Besitzstandsgarantiebeträge nach Art. 3a Abs. 4 Satz 4 FAG.

...

Aufnehmende und aufgenommene Gemeinden, die in der Zeit vom 01.08.1975 bis einschließlich 01.01.1976 zustimmende Gemeinderatsbeschlüsse gefaßt haben

Gemeindegrößenklasse	Zahl der Gemeinden
Gemeinden mit ... Einwohnern	
unter 1 000	1 478
1 000 bis " 2 000	315
2 000 " " 3 000	135
3 000 " " 4 000	71
4 000 " " 5 000	42
5 000 " " 6 000	29
6 000 " " 7 000	23
7 000 " " 8 000	13
8 000 " " 9 000	13
9 000 " " 10 000	8
10 000 " " 11 000	11
11 000 " " 12 000	9
12 000 und mehr	33
	2 180

I.A.

Steinberger

Steinberger
Oberregierungsrat

Entwicklung der Leistungen des staatlichen Finanzausgleichs an die Gemeinden und Landkreise in Bayern

Jahr	Finanzausgleichs-leistungen -Haushaltsansätze- Mio DM		Steigerung geg. Vorjahr v.H.		Anteil am Haushaltsvolumen v.H.
1960	360,9				8,3
1961	507,5		40,6		10,2
1962	659,1		29,9		10,7
1963	959,9		45,6		15,0
1964	1.090,9		13,6		15,4
1965	1.195,7		9,6		15,6
1966	1.313,9		9,9		15,5
1967	1.486,2		13,1		17,0
1968	1.525,7		2,7		16,5
1969	1.725,8	1)	13,1		16,9
1970	1.992,1	1)	15,4		17,6
1971	2.315,8	1)	16,2		17,6
1972	2.625,8		13,4		17,7
1973	3.514,0	2)	38,8	2)	20,2
1974	3.963,3		13,1		20,0
1975	4.346,5		9,7		19,5
1976	4.452,5		2,4		19,1
1977	4.678,2		5,1		18,8
1978	5.306,8		13,4		18,7

1) zusätzlich Zuschüsse aus Sonderprogrammen des Landes (1969-1971)

2) die außerordentlich hohe Steigerungsrate ist in der erstmaligen Veranschlagung der Anteile des Bundes und der Kommunen nach dem KHG begründet. 1972 sind nur die Landesleistungen nach dem KHG ausgewiesen.

V. Wachstum

a) Staatshaushalt

Volumen	in Mrd. DM	Steigerung	in v.H.
1977	25.8	76/77	+ 9.3
1978	28,4	77/78	+ 10.1
1979	30,3	78/79	+ 6.7
1980	31,9	79/80	+ 5.3
1981	33,4	80/81	+ 4.7
1982	35,1	81/82	+ 4.9 *)
1983	35,7	82/83	+ 1.7
[illegible]	37.5		

b) Leistungen des Freistaates Bayern an die Kommunen aus dem Finanzausgleich

	in Mio DM	Steigerung/Minderung in	v.H.
1977	4.694	76/77	+ 5.4
1978	5.307	77/78	+ 13.0
1979	5.485	78/79	+ 3.3
1980	5.788	79/80	+ 5.5
1981	6.169	80/81	+ 6.6
1982	6.496	81/82	+ 5.3 +)
1983	6.296	82/83	- 3.1

*) = nach bereinigten Zahlen: 4,64 v.H.
+) = nach bereinigten Zahlen: 4.68 v.H.

V E R E I N B A R U N G

zwischen der Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut zur Eingliederung der Gemeinde Traunwalchen, Landkreis Traunstein, in die Stadt Traunreut zum 01. Januar 1978

Um den Bürgern der Gemeinde Traunwalchen nach der Eingemeindung in die Stadt Traunreut eine optimale Betreuung zu sichern, werden zwischen der Gemeinde Traunwalchen und der Stadt Traunreut folgende Vereinbarungen getroffen:

1. Personalangelegenheiten

   Die Stadt Traunreut verpflichtet sich alle Angestellten, Arbeiter (auch Teilzeitbeschäftigte) und das Personal des Schulverbandes Traunwalchen entsprechend ihrer Eingruppierung nach dem Stand vom 31.12.1977 zu übernehmen.

2. Gemeindeverwaltung

   Die Gemeindekanzlei in Traunwalchen bleibt als Außenstelle der Stadtverwaltung geöffnet.

3. Gebäude-, Grund- und Inventarvermögen

   Das im Eigentum der jetzigen Gemeinde Traunwalchen befindliche Gebäude-, Grund- und Inventarvermögen geht in den Besitz der Stadt Traunreut über. Bei einer Veräußerung dieses Vermögens innerhalb von 10 Jahren nach dem Zusammenschluß ist der Erlös ausschließlich für Maßnahmen im Bereich der jetzigen Gemeinde Traunwalchen zu verwenden.

4. Verwendung von Förderungsmitteln

   a) Die Stadt Traunreut verpflichtet sich, die im Zusammenhang mit der Gemeindezusammenlegung zu erwartenden Finanzzuweisungen ausschließlich in der Gemeinde Traunwalchen zu Baumaßnahmen, die der Gemeinderat Traunwalchen bis zum 31.12.1977 näher präzisiert, zu verwenden.

   b) Sollten die Mittel nicht zur Verfügung stehen aus Gründen, die die Gemeinde Traunwalchen nicht zu vertreten hat, dann verpflichtet sich die Stadt Traunreut, die vom Gemeinderat Traunwalchen bis zum 31.12.1977 beschlossenen Baumaßnahmen gemäß Abs. a) aus Mitteln des Stadthaushaltes durchzuführen.

5. Beibehaltung der Hebesätze

   Die Hebesätze der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen liegen in den Jahren 1978 - einschl. 1982 bei der Grundsteuer A und B um 20 Punkte und bei der Gewerbesteuer um 40 Punkte unter den Hebesätzen der Stadt Traunreut.

6. Freiwillige Feuerwehr

Die Freiwilligen Feuerwehren Traunwalchen und Matzing bleiben als selbständige Feuerwehren im Sinne von § 3 AVOFlöG für den Bereich der Gemeinde Traunwalchen erhalten. Die technische Leitung obliegt den jeweiligen Kommandanten der Wehren von Traunwalchen und Matzing, während die Stadt Traunreut die organisatorische Leitung und finanzielle Förderung im Rahmen des Art. 16 FlöG übernimmt. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Freiwilligen Feuerwehr Traunreut ist anzustreben.

7. Sportverein

Der TSV Traunwalchen-Matzing bleibt, solange die Mitgliederversammlung nichts anderes beschließt, weiterhin als selbständiger Verein bestehen.

Die zwischen der Gemeinde Traunwalchen und dem TSV Traunwalchen-Matzing geschlossenen Verträge übernimmt die Stadt Traunreut als Rechtsnachfolgerin der Gemeinde Traunwalchen.

Verträge: Verpachtung des Sportplatzes vom 6.12.63
Änderung vom
Turnhallenbenutzung vom

Bei der Turnhalle ist dem Schulsport der Grund- und Hauptschule Traunwalchen immer Vorrang einzuräumen.

8. Vereine

Alle bestehenden Vereine in der Gemeinde Traunwalchen werden von der Stadt Traunreut so unterstützt wie bisher von der Gemeinde Traunwalchen.

9. Schulen

a) Die Stadt Traunreut verpflichtet sich, nach dem Anschluß alle Anstrengungen zu unternehmen, die notwendig sind, um die Selbständigkeit der Grund- und Hauptschule Traunwalchen sicherzustellen.

b) Die Stadt Traunreut verpflichtet sich ferner, alles zu unternehmen, daß der Charakter der Musikmodellschule Traunwalchen (Klassen 1 - 9) erhalten bleibt.

c) Die Stadt Traunreut erklärt sich bereit, der Schule Traunwalchen in Relation zu den Schulen Traunreuts den Sachbedarf zu gewährleisten.

10. Gemeindliche Sing- und Musikschule

Die Sing- und Musikschule der Gemeinde Traunwalchen muß weitergeführt und wie bisher bezuschußt werden (jährlich ca. 10.000,- DM). Außerdem darf der Name "Sing- und Musikschule Traunwalchen" nicht geändert werden. Der Singschule müssen weiterhin die Räume der Grund- und Hauptschule Traunwalchen für Unterrichtszwecke zur Verfügung gestellt werden.

11. Siedlungswesen

Das Siedlungswesen der Gemeinde Traunwalchen muß nach Bedarf weiterhin gefördert werden.

Für Erschließungsmaßnahmen, die von der Gemeinde Traunwalchen durchgeführt wurden und abgeschlossen sind, dürfen von der Stadt Traunreut keine weiteren Erschließungskosten nachgefordert werden.

12. Wasserversorgung

Soweit keine Wasserversorgung durch die Stadt Traunreut besteht, verbleibt es für die übrigen Ortsbereiche bei der bisherigen Regelung.

13. Jagdwesen

Jagdreviere und Jagdgenossenschaft Traunwalchen werden auch nach dem Zusammenschluß eigene Jagdreviere und eine eigene Jagdgenossenschaft bleiben.

14. Friedhof

Der gemeindliche Friedhof ist nur für die Pfarrgemeinde Traunwalchen zugelassen. Eine evtl. notwendige Erweiterung muß von der Stadt Traunreut durchgeführt werden. Die Friedhofssatzung wird beibehalten.

Die Friedhofsmauer des kirchlichen Friedhofs in Traunwalchen muß im Jahre 1980 beseitigt und eine neue Einfriedung errichtet werden. Dadurch wird die vorhandene Engstelle in der Straßenführung bereinigt. Das Pfarramt Traunwalchen gab hierzu bereits seine Zustimmung.

15. Errichtung eines Gehsteiges nach Traunreut

Die Stadt Traunreut erstellt die Planung für den Bau des Gehsteiges von Traunwalchen nach Traunreut und in Matzing für das Reststück an der St 2096 bis zur B 304.

Die Gemeinde Traunwalchen führt diese Baumaßnahme noch vor der Eingliederung in die Stadt Traunreut durch, sofern die Zuschüsse aus der Kfz.-Steuer vom Landratsamt Traunstein gewährt werden. Sollte der Gehsteig aus irgendwelchen Gründen bis zur Eingemeindung nicht gebaut werden können, muß die Stadt Traunreut diese Baumaßnahme durchführen.

Die Finanzierung erfolgt aus Zuschüssen des Landkreises Traunstein aus der Kfz.-Steuer. Soweit es die Haushaltslage erlaubt, wird die Vorfinanzierung der nichtbezuschußten Kosten von der Stadt Traunreut übernommen und dann von den Förderungsmitteln abgerechnet.

16. Erhaltung der Pertensteiner Brücke

Die Stadt Traunreut verpflichtet sich, die Pertensteiner Holzbrücke weiter zu erhalten.

17. Grunderwerb für Kreis- und Gemeindestraßen

Der Grunderwerb für die vermessenen Kreis- und Gemeindestraßen muß von der Stadt Traunreut durchgeführt werden.

18. Straßenbaumaßnahmen

Begonnene Straßenbaumaßnahmen müssen von der Stadt Traunreut zu Ende geführt werden.

19. Straßenunterhalt und Winterdienst

Die Stadt Traunreut sichert zu, das vorhandene Straßennetz im Bereich der jetzigen Gemeinde Traunwalchen zu unterhalten und den Winterdienst bestmöglichst durchzuführen. Der vorhandene Unimog bleibt in Traunwalchen. Sollte sich die Notwendigkeit erweisen, wird der Winterdienst vom städtischen Bauhof unterstützt.

20. Verschiedenes

a) Wenn der Mehrzweckraum der Gemeinde Traunwalchen nicht mehr für die Schule benötigt wird, muß er wieder den Vereinen zur Verfügung gestellt werden.

b) Die Beschriftung der Ortstafeln muß nach Bild 310 und 311 der Straßenverkehrsordnung durchgeführt werden.

Beispiel: T r a u n w a l c h e n

Stadt Traunreut

c) Der Kühlraum für Notschlachtungen in Oderberg muß erhalten bleiben. Gegebenenfalls muß der Pachtvertrag verlängert werden.

d) Das Heuwehrgerät verbleibt in Traunwalchen.

e) Jährlich findet in der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen eine Bürgerversammlung statt.

Schlußbemerkung

Bei auftretenden Schwierigkeiten, die sich aus diesen Vereinbarungen ergeben, vertritt das Landratsamt Traunstein als Rechtsaufsichtsbehörde die Interessen der ehemaligen Gemeinde Traunwalchen.

Für die
Gemeinde Traunwalchen

Traunwalchen, den 12.03.1976

(Parzinger)
1.Bürgermeister

Für die
Stadt Traunreut

Traunreut, den 12.03.1976

(Haberlander)
1.Bürgermeister

Die Fördermittel, die die Stadt Traunreut auf Grund der freiwilligen Eingemeindung der Gemeinde Traunwalchen in die Stadt Traunreut erhält, sollen wie folgt verwendet werden:

Bau des Gehsteiges von Traunwalchen nach Traunreut
Ausbau der Straße von der Traunbrücke nach Höberich
Ausbau der Straße zum Bierdepot in Grasreit
Ausbau u. Verbreiterung der Straße in Biebing
Ausbau der Hörzinger Straße
Verbreiterung der Bahnhofstraße in Matzing und Anbringen eines neuen Teerteppich
Straße nach Wiesen mit einem neuen Teerteppich überziehen
neuer Teppich für die Straßen Traunwalchen-Schmieding-Arleting und Traunwalchen - Walchenberg
Straßenbeleuchtung an der Kirchbergstraße.
Bau einer Garage für den Unimog mit einer Werkstatt

Die oben aufgeführten Maßnahmen werden der Stadt Traunreut mitgeteilt; die Baumaßnahmen sollen in den nächsten Jahren von den eingehenden Fördermittel, die auf Grund des freiwilligen Zusammenschlusses gewährt werden, von der Stadt Traunreut durchgeführt werden.

Handschriftliche Veränderungen: durch StMI

I. Unterbringung der Landratsämter ab 1959 bis zur Gebietsreform:

Art der Überlassung	Anzahl der Fälle	Rechtsgrundlage
1. Landkreisen wurde das Gebäude übereignet	104	§ 1 Abs. 1 RVb
2. Den Landkreisen wurden in Ämtergebäuden Räume zur unentgeltlichen Nutzung überlassen	25	§ 9 Abs. 4 RVb
3. Sondervereinbarungen	3	§ 16 RVb
4. Regelung außerhalb der RVb	11	frei vertraglich

II. Entwicklung nach der Gebietsreform:

104

Verfahren [illegible]			
1. Der Rechtsnachfolger des aufgelösten Landkreises nutzt das alte LRA-Gebäude noch in		~~68~~ 43 ✓	§ 1 Abs. 1 RVb
2. Anspruch auf Rückübereignung entstanden:			
a) jedoch gestundet	104	75	Art. 59 BayHO
b) Übertragen auf ein unbelastetes Gebäude		18 27 (in weiteren ~~16~~ 37 Fällen wird diese Lösung angestrebt)	§ 7 Abs. 1 RVb i.V. mit § 7 Abs. 3 RVb
c) an Staat zurück-übereignet		15 (in zwei weiteren Fällen	§ 7 Abs. 1 RVb

	von den zurückgenommenen Gebäuden sind:	
	4 verkauft	
	1 steht leer	
	6 werden weiter von Staatsbehörden benutzt	
	4 anderweitig vermietet	
3. Sondervereinbarungen	14	§ 16 RVb

Verzeichnis der Schreiben
(chronologisch geordnet)

Absender des Schreibens, Datum	Seite
Bundesverband des Deutschen Güternahverkehrs e.V., 13.6.1984	XLVI
Bayerischer Versorgungsverband, 18.6.1984	XLVIII
Bayerische Verwaltungsschule, 22.6.1984	L
Oberpostdirektion München, 4.7.1984	LI
Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, 19.7.1984	LV
HUK-Verband, 2.8.1984	LIX
Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energieversorgungs-Unternehmen e.V. (ARE), 9.8.1984	LX
Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, 9.8.1984	LXII
Landesverband Bayerischer Transportunternehmen (LBT) e.V., 24.8.1984	LXIII

BDN

BUNDESVERBAND DES DEUTSCHEN GÜTERNAHVERKEHRS E.V.

BREITENBACHSTRASSE 1 · HAUS DES STRASSENVERKEHRS

6000 FRANKFURT/M. 93

TELEFON 7919-0 · FERNSCHREIBER 041 1627

Güternahverkehr, Breitenbachstraße 1, 6000 Frankfurt/M. 93

Herrn
Peter Ramsauer
Mühlenstr. 3

8221 Traunwalchen

Ihre Zeichen	Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Tag
		2/Dr.L/ur	13.6.1984

Verkehrswirtschaftliche Auswirkungen der Gebietsreform

Sehr geehrter Herr Ramsauer,

die Gebietsreform hat in der Umstellungsphase erhebliche Schwierigkeiten und Probleme mit sich gebracht. Nach § 2 GüKG ist für jede Gemeinde ein Ortsmittelpunkt und die Nahzone festzulegen. Durch die Zusammenlegung von Gemeinden sind zahlreiche Ortsmittelpunkte weggefallen und damit Verkehrsrelationen, die bisher im Nahverkehr bedient werden konnten, zu Fernverkehr geworden (ein kapazitätspolitisches Problem - Güterfernverkehr ist konzessioniert, Güternahverkehr nicht - und ein Tarifproblem - Tarifsprung zwischen dem niedrigeren GNT und dem höheren RKT).

Durch die Übergangsvorschrift des § 2 Absatz 3 und § 1o7 GüKG ist es jedoch gelungen, die negativen Auswirkungen der Gebietsreform für den Bereich des Güterkraftverkehrs weitgehend zu neutralisieren. Insbesondere die zugelassene Wahl bezirklicher Ortsmittelpunkte in großflächigen Gemeinden (mehr als 1oo Quadratkilometer) ermöglicht in aller Regel die bisherigen Verkehrsrelationen als Güternahverkehr aufrecht zu erhalten.

Abgesehen von den Umstellungsschwierigkeiten haben sich u.E. im Bereich des Güterkraftverkehrs kaum meßbare Kosten-/Nutzeneffekte ergeben. Wohl gelang es in Einzelfällen, bisherige Fernverkehrsrelationen zu Nahverkehr zu machen und damit den gewerblichen Güternahverkehr verstärkt ins Geschäft zu bringen. Andererseits mußten aber andere Relationen aufgrund der Neufestlegung der Ortsmittelpunkte an den Güterfernverkehr abgegeben werden. Insgesamt gesehen scheinen uns die Vorteile durch die erweiterte Zulassung bezirklicher Ortsmittelpunkte für den gewerblichen Güternahverkehr, aber auch für den Werkverkehr und die verladende Wirtschaft zu überwiegen.

DEUTSCHE TRANSPORTBANK FRANKFURT A. M. KTO.-NR. 32038 (BLZ 500 102 00)

Zum Schreiben vom 13.6.1984 an Peter Ramsauer

Spezifische Besonderheiten in Bayern sind uns nicht bekannt.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESVERBAND DES DEUTSCHEN
GÜTERNAHVERKEHRS e.V. (BDN)

i.V.

(Dr. Liebert)

BAYERISCHE VERSICHERUNGSKAMMER
BAYERISCHER VERSORGUNGSVERBAND

Postanschrift:
Bayerischer Versorgungsverband
Postfach 8060 München 22

Herrn
Peter Ramsauer
Dipl. Kfm.
Mühlenstr. 3

8121 Traunwalchen

Verwaltungsgebäude
Denninger Straße 37 (Arabellapark)
München-Bogenhausen

Bitte bei Antwort angeben | Ihr Zeichen | ☎ (089) 2160 1 Durchwahl 2160 8452 | München 18.6.1984

G 100-G 24

Dissertation zur Gebietsreform in Bayern
Zu Ihrem Schreiben vom 4.6.1984

Sehr geehrter Herr Ramsauer,

Ihre Fragen können wir leider nur bedingt beantworten. Uns ist einerseits die Abfindungssumme an kommunale Wahlbeamte infolge vorzeitiger Ruhestandsversetzung im Rahmen der Gebietsreform nicht bekannt. Der Bayer. Versorgungsverband leistet nach seiner Satzung für Abfindungen keinen Ersatz. Zum anderen gehört auch der Ehrensold für ehrenamtliche Bürgermeister nicht zu den Leistungen des Bayer. Versorgungsverbandes, so daß wir hierüber auch keine Angaben machen können.

Durch die am 1.7.1972 wirksam gewordene Landkreisreform (VO zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte vom 27.12.1971, GVBl S.495) ist die Zahl der bayerischen Landkreise von vorher 143 auf 71 verringert worden. Damit sind 72 (berufsmäßige) Landräte aus ihrem Amt endgültig ausgeschieden. Landräte, deren 6-jährige Amtszeit zum 30.6.1972 ohnehin geendet hat, sind damals in den endgültigen Ruhestand getreten, wenn sie die Voraussetzungen dafür bereits erfüllten, andernfalls waren sie entlassen. Landräte, deren Wahlzeit regulär erst nach dem 30.6.1972 geendet

hätte, sind für den Rest ihrer 6-jährigen Wahlzeit zunächst in den einstweiligen Ruhestand getreten, an den sich entweder der endgültige Ruhestand oder die Entlassung anschloß. Von den 72 ausgeschiedenen Landräten hatten schließlich 8 Landräte keinen Anspruch auf Versorgung. Die für diesen Personenkreis etwa gezahlten Abfindungen dürften daher verhältnismäßig gering sein.

Durch die im wesentlichen zum 1.5.1978 wirksam gewordene Gemeindegebietsreform ist die Zahl der bayer. Gemeinden von rd. 4000 auf rd. 2000 gesunken. Weggefallen sind dabei überwiegend relativ kleine Gemeinden, bei denen berufsmäßige Bürgermeister nur in Ausnahmefällen tätig waren. Dazu kommt, daß zum 30.4.1978 die regelmäßige 6-jährrge Amtszeit der weitaus meisten komm. Wahlbeamten ohnehin geendet hat. Die Gemeindegebietsreform dürfte somit für berufsmäßige Bürgermeister einen vorzeitigen Amtsverlust mit Zahlung von Abfindung (bzw. Übergangsgeld) kaum bewirkt haben.

Sollten Sie für Ihre Arbeit noch weitere Auskünfte benötigen, so sind wir gerne bereit Sie mündlich oder schriftlich zu unterstützen soweit es aufgrund unserer Unterlagen möglich ist.

Mit freundlichen Grüßen
I.A.

Hermelink

Bayerische
Verwaltungsschule
Körperschaft des
öffentlichen Rechts
Leopoldstraße 7
8000 München 40

Herrn Diplomkaufmann
Peter Ramsauer
Mühlenstraße 3

5221 Traunwalchen

Vorstand

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Tel. 089 38603	Datum
04.06.84	1-Dr.Ha/N	215	22.06.84

Sehr geehrter Herr Ramsauer!

Ihre Fragen betreffen Bereiche, zu denen die Bayerische Verwaltungsschule wenig Exaktes sagen kann. Ich kann Ihnen nur mit einigen Teilnehmerzahlen in der Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes dienen; die dreijährige Ausbildung haben begonnen

im Jahr	1975	547 Studierende
"	1976	445 "
"	1977	368 "
"	1978	384 "
"	1979	520 "
"	1980	729 "
"	1981	621 "

Die Schule hat die Ursache des Ansteigens der Zahlen ab 1978 nicht untersucht. Soweit wir uns erinnern, hat das Bayerische Staatsministerium des Innern um das Jahr 1978 herum den bayerischen Kommunen mitgeteilt, daß der Freistaat Bayern über den eigenen Bedarf hinaus Anwärter eingestellt hat, um die Kommunen im Zusammenhang mit der Gebietsreform mit Beamten des gehobenen Dienstes "versorgen" zu können.

Unsere Beobachtungen gehen auch dahin, daß die Anforderungen an die Mitarbeiter in der Verwaltung stetig steigen; doch können wir nicht sagen, daß diese erhöhten Anforderungen in besonderem Maße mit der Gebietsreform zusammenhängen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Harbich

DEUTSCHE BUNDESPOST

OBERPOSTDIREKTION MÜNCHEN

Oberpostdirektion · Postfach 20 00 01 · 8000 München 2

Herrn
Peter Ramsauer
Mühlenstr. 3

8221 Traunwalchen

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, unsere Nachricht vom	☎ (089)	München
04.06.84	50 A-2/RBÖ 2 B 1721	55 88- 6 47 oder 55 88-1	04.07.84

Betreff

Sehr geehrter Herr Ramsauer,

wir hoffen, daß Ihnen mit den beigefügten Unterlagen gedient ist. Wir Ihre Dissertation wünschen wir Ihnen viel Erfolg.

Mit freundlichen Grüßen

Anlagen

Im Auftrag

Reichherzer

Reichherzer

Anlage zu Schreiben Oberpostdirektion München v. 4.7.1984, S. 1

In Nachvollzug der kommunalen Gebietsreform hat die DBP seit 1971 damit begonnen, die Postversorgung auf die neugebildeten Gemeindegrenzen auszurichten. Dabei wurde der schon lange geltende Grundsatz angewandt, jede politisch selbständige Gemeinde als einheitlichen postalischen Versorgungsbereich zu behandeln. Für die Gemeinde mußte deshalb eine einheitliche [illegible] in Übereinstimmung mit der [illegible] bestimmten, [illegible] werden. Dabei waren [illegible] in den Gemeindegrenzen anzulegen.

Geringfügig sind hierbei Kosten für die DBP entstanden [illegible] tigung von Verzeichnissen, [illegible] Verwaltung [illegible]. Eine Quantifizierung dieser Kosten ist nicht möglich.

Unter postbetrieblichen Gesichtspunkten war es nun vorteilhaft, den Posteingangsdienst auf örtlicher Ebene zu zentralisieren. Während hier teilweise einerseits Kosten entstanden durch zusätzlichen Raumbedarf, konnten andererseits in weit größerem Umfang Einsparungen erzielt werden durch entbehrlich werdende Verwaltungsarbeiten, Vereinfachungen beim Verteilen in den Zustellämtern und vor allem unterwegs und teilweise Raummehrbedarf bei anderen Amtsstellen.

Als weitere Maßnahme wurde angestrebt, den Zustelldienst zu zentralisieren. Hierbei wurde jedoch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zwar in angemessenem Umfang berücksichtigt, sie war aber kein einziges Entscheidungskriterium herangezogen. Die Einsparungen und Mehraufwendungen wurden vorher in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung gegenübergestellt. Die Wirtschaftlichkeit konnte hier jedesmal allerdings nur für den Einzelfall dargestellt werden. Die wirtschaftlichen Vorteile für die DBP insgesamt z. B. durch Verbesserung der Betriebsgüte wurden hier nicht mitgerechnet.

Durch die Zusammenfassung des Zustelldienstes zu größeren Betriebseinheiten, haben häufig bestehende Postanstalten den wesentlichen Teil ihrer Aufgaben verloren. Deshalb mußte auch die Organisation des Annahmedienstes überprüft werden. Als entscheidender Faktor galt dabei - und gilt noch heute - das Verkehrsbedürfnis, das durch den Verkehrsanfall und die örtlichen Verkehrsverhältnisse bestimmt wird. Annahmestellen, die von der Bevölkerung nur in so geringem Umfang in Anspruch genommen werden, daß ihre Beibehaltung nach den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht mehr zu vertreten wäre, werden aufgehoben. Auch die Schalteröffnungszeit richtet sich einzig nach der Inanspruchnahme.

Hierbei ist anzumerken, daß sich der Rückgang der Inanspruchnahme von Amtsstellen - und damit letztlich die Aufhebung - auf das sich ändernde Kundenverhalten mit zurückführen läßt. Die steigende Tendenz, Geldgeschäfte im unbaren Zahlungsverkehr zu erledigen oder Nachrichten fernmündlich oder fernschriftlich zu übermitteln, ist sicherlich eine nicht zu vernachlässigende Ursache für den Verkehrsrückgang bei den Amtsstellen.

Ortsnamen sind durch gebietsreformbedingte Veränderungen in der Postorganisation nicht untergegangen. Zwar ist in der Postanschrift in der letzten Zeile der mit dem Gemeindenamen übereinstimmende postamtliche Namen mit der für die Gemeinde einheitlichen Postleitzahl anzugeben, doch läßt die DBP die Angabe von Gemeindeteilnamen und ehemaligen Gemeindenamen in einer Zeile oberhalb der Zustellangabe zu. Allerdings wird auf Anordnung des BPM der Wunsch vieler Bürger überprüft, Gemeindeteilnamen in der letzten Zeile der Postanschrift anzugeben. Unabhängig vom Ergebnis dieser noch laufenden Untersuchungen bleiben Ortsteilnamen auch weiterhin - unter Hinweis auf die neuen Bestimmungsortangaben - in den amtlichen Verzeichnissen der DBP erhalten.

Im Bereich der Fernmeldeverkehrs waren auf Grund der kommunalen Gebietsreform bei der DBP keine Änderungen erforderlich. Es haben sich deshalb auch keine wirtschaftliche Auswirkungen ergeben.

Beer

Anlage zu Schreiben Oberpostdirektion München v. 4.7.1984, S. 3

Die Deutsche Bundespost kann den sich ändernden kommunalen Grenzen mit ihrer Ortsnetzeinteilung nicht folgen. Für die Änderung in den Vermittlungsstellen und für das Leitungsnetz müßten Beträge aufgewendet werden, die völlig außerhalb der Möglichkeiten der Deutschen Bundespost liegen und volkswirtschaftlich auch nicht sinnvoll eingesetzt wären.

Die Deutsche Bundespost hat daher in einer großen Tarifreform den Nahdienst eingeführt. Jetzt kann jeder Bürger auch seine Gemeindeverwaltung zur Nahgesprächsgebühr, die der Ortsgesprächsgebühr entspricht (8 bzw. 12 Minuten je 0,23 DM), erreichen.

Der Investitionsaufwand für die Änderungen und Erweiterungen in den Vermittlungsstellen und bei den Leitungen betrug in den Jahren der Einführung des Nahdienstes 2,63 Milliarden DM. Die Mindereinnahmen an Gesprächsgebühren betragen je Jahr ca. 1,4 Milliarden DM. Diese Zahlen gelten für das Bundesgebiet. Der Anteil Bayerns an diesen Zahlen dürfte zwischen 15 % und 20 % betragen.

Im Auftrag

Bergdolt

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM
FÜR UNTERRICHT UND KULTUS

Nr III A 8 - 4/80 132
(Im Antwortschreiben bitte angeben)

MÜNCHEN, 19. Juli 1984
Salvatorstraße 2
Durchwahl 2186/ 567

Herrn
Peter Ramsauer
Diplomkaufmann
Mühlenstraße 3

8221 Traunwalchen

Doktorarbeit zur Gebietsreform in Bayern;
hier: Verbesserungen im schulischen Bereich infolge
von Gebietsreform-Maßnahmen

Zum Schreiben vom 4. Juni 1984

Sehr geehrter Herr Ramsauer,

das in Ihrer Dissertation angesprochene Problem ist sehr vielfältig und bedarf sicher einer eingehenden Untersuchung. Das Staatsministerium kann Ihnen hierzu nur allgemeine Hinweise geben, da eine detaillierte Auswertung des Zusammenhangs zwischen Gemeindegebietsreform und Volksschulorganisation hier nicht erfolgte.

In den Jahren 1976 und 1978 wurde die Staatsregierung vom Bayerischen Landtag beauftragt, die Auswirkungen des Geburten- und Schülerrückgangs einerseits sowie der Gemeindegebietsreform andererseits auf die bestehende Schulorganisation in einem Organisationsplan für die Grund- und Hauptschulen darzustellen. Anlaß für diesen Auftrag war die Tatsache, daß der starke Rückgang der Schülerzahlen und die Gemeindegebietsreform, die auf die zeitlich vorausgegangene Schulreform nicht überall Rücksicht genommen hat oder Rücksicht nehmen konnte, zu einer politischen Beunruhigung im

./.

Land geführt haben. Weithin war die Befürchtung zu spüren, daß insbesondere der Rückgang der Schülerzahlen zu einer weiteren Konzentration der Volksschulorganisation und damit zu einer weiteren Verlängerung der Schulwege führen würde.

Ziel aller schulorganisatorischer Überlegungen im Rahmen der Erstellung des Organisationsplanes war es, die bestehende gute Volksschulorganisation in Bayern zu erhalten, ohne den Schülern weitere Belastungen durch längere Schulwege aufzubürden. Es sollte keine umfassende Neuorganisation der Volksschulen durchgeführt werden, sondern Änderungen auf das unbedingt Notwendige beschränkt bleiben. Für die Behandlung der sich aus der Gemeindegebietsreform ergebenden Probleme (Anpassung von neuen Gemeindegrenzen und Schulsprengeln) wurden folgende Grundsätze aufgestellt:

- Zwar wird der Wunsch der Gemeinden auf Anpassung der Volksschulorganisation als legitim anerkannt, jedoch kann eine automatische Anpassung der bestehenden Volksschulorganisation an die Gemeindegebietsreform nicht erfolgen, weil die Volksschulorganisation ihren eigenen inneren, pädagogischen Gesetzen folgen muß. Die Gewährleistung gleicher Bildungschancen für alle Bewohner Bayerns durch die Bereitstellung gleichwertiger Schulen erfordert, daß der sachnotwendigen Organisation der Volksschule Vorrang vor Anpassungsmaßnahmen an die Gemeindegebietsreform eingeräumt werden muß. Deshalb dürfen durch Anpassungsmaßnahmen Volksschulen nicht für einen Teil der Gemeinden verbessert werden mit der Folge, daß die schulische Versorgung anderer Gemeinden hierdurch verschlechtert wird, insbesondere daß Schulen in ihrem Bestand gefährdet werden.
- Aus Gründen der kommunalen Solidarität und des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebots sind die Kosten des Schulaufwands auch künftig möglichst gleichmäßig auf die Gemeinden zu verteilen. Dies verbietet die einseitige Begünstigung einzelne Gemeinden auf Kosten anderer.

./.

- Der Grundsatz von Treu und Glauben verbietet, daß einzelne Gemeinden aus früheren gemeinsamen Baumaßnahmen und Finanzierungen, die noch in die Gegenwart fortwirken, zu Lasten der verbleibenden Gemeinden ausscheren.

Unter Berücksichtigung der genannten Gesichtspunkte wurde im Jahre 1979 der Organisationsplan für die Grund- und Hauptschulen erstellt und dem Bayerischen Landtag zur Beratung vorgelegt. In den darauffolgenden 4 Jahren wurden die beschlossenen Maßnahmen vollzogen, so daß nunmehr die Volksschulorganisation der neuesten Entwicklung angepaßt ist.

Es ist davon auszugehen, daß die überwiegende Zahl der im Zusammenhang mit der Erstellung des Organisationsplans durchgeführten Organisationsmaßnahmen ausschließlich auf den erheblichen Rückgang der Schülerzahlen zurückzuführen ist. Nur ein geringer Teil der Sprengeländerungen war durch die Gemeindegebietsreform veranlaßt. Eine detaillierte Auflistung hierüber besteht nicht.

Der immer wieder geforderten Anpassung der Schulsprengelgrenzen an die kommunalen Grenzen, die im Übrigen auch Ziel des Landesentwicklungsprogrammes ist, stehen die vorrangig zu berücksichtigenden pädagogischen und schulorganisatorischen Gesichtspunkte (Gliederungsvorschriften des Volksschulgesetzes) gegenüber. Soweit diese Gesichtspunkte es zulassen, wird unter Beachtung der eingangs erwähnten Grundsätze auch dem Anliegen der Kommunen auf Anpassung der Schulsprengelgrenzen an das Ergebnis der Gemeindegebietsreform entsprochen. Sicher bringt eine solche Anpassung den Gemeinden auch Vorteile. Man denke hier nur an die bessere Auslastung der gemeindeeigenen Schule, an die Einsparung von nicht unerheblichen Schulverbandsbeiträgen und zum Teil auch Schülerbeförderungskosten und nicht zuletzt auch an eine Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Gemeindebürger durch den Besuch der "Gemeindeschule". Für die Schüler selbst bringt eine

./.

solche Änderung kaum Vorteile, es sei denn, die durch die Gebietsänderung verursachte Schulsprengeländerung führt dazu, daß die bisherige "kleine" Gemeindeschule zu einer Volksschule ausgebaut werden kann und dadurch ein mehrmaliger Schulortwechsel vermieden wird.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen weiterhelfen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

I. A.

(Maier)

Ministerialrat

Verband der

Haftpflichtversicherer,
Unfallversicherer,
Autoversicherer und
Rechtsschutzversicherer e.V.

HUK-Verband

HUK-Verband Glockengiesserwall 1 Postfach 106303 2000 Hamburg 1

Herrn
Peter Ramsauer
Diplomkaufmann
Mühlenstr. 3

8221 Traunwalchen

Ihre Zeichen	Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Durchwahl-Nr	Datum
		931/Pr	273	02.08.1984

Betrifft: Änderung von Versicherungstarifen durch gebietliche Umgliederungen im Rahmen von Gebietsreform-Maßnahmen im Land Bayern
- uns. Akte 417 r 3 -

Sehr geehrter Herr Ramsauer,

Ihr an den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., Köln, gerichtetes Schreiben vom 4. Juni 1984 wurde auch an uns zwecks Stellungnahme zugeleitet. Zwischenzeitlich hatten wir leider vergeblich versucht mit Ihnen telefonischen Kontakt zu bekommen.Grund hierfür war und ist sicherlich die momentane Ferien- bzw. Urlaubszeit.

Wir meinen, zu Ihrem Fragenkatalog keinen Beitrag leisten zu können, da die Gebietsreform in Bayern weitestgehend die Versicherungstarife nicht berührte. Grundlage zur Ermittlung einer Prämie ist auf unterster Stufe ein Reg.-Bezirk bzw. eine Großstadt über 300.000 Einwohner (im Land Bayern, München und Nürnberg).

Da sich jedoch die Gebietsreform fast nur ausschließlich in den Landkreisen innerhalb eines Reg.-Bezirks auswirkte (Auflösung von 2 bzw. 3 Landkreisen zu einem neuen Landkreis), kann man davon ausgehen, daß die kalkulierten und ermittelten Prämien hiervon unberührt blieben. Darüber hinaus findet ein Regionaltarif nur bei Personenkraftwagen Anwendung.

Mit freundlichen Grüßen

H U K - V E R B A N D
Der Verbandsdirektor
i.A.

(Butschkus)

Arbeitsgemeinschaft
Regionaler
Energieversorgungs-
Unternehmen e.V.

ARE HUMBOLDTSTRASSE 33 3000 HANNOVER 1
TELEFON (05 11) 32 65 73 TELEX 9 22 376

Herrn
Dipl.-Kfm. Peter Ramsauer
Mühlenstraße 3

8221 Traunwalchen

9. August 1984 - Di/Ne

Auswirkungen der Gebietsreform in Bayern auf die Energieversorgungswirtschaft

Sehr geehrter Herr Ramsauer,

mit Ihrer Dissertation zum Thema "Wirtschaftliche Ziele und Effekte der Gebietsreform in Bayern" haben Sie - wie auch die von Ihnen zu beantwortenden Fragen deutlich machen - sich ein umfassendes Problem vorgenommen, zu dessen Lösung wir wohl nur teilweise beitragen können. Wir haben Ihnen einige Unterlagen zusammengestellt, aus denen hervorgeht, daß wir zunächst mehr oder weniger grundsätzlich und allgemein uns mit den Veränderungen der Versorgungsstruktur durch die Gebietsreform befaßt haben. Um auf die im wesentlichen erst noch zu erwartenden Schwierigkeiten vorbereitet zu sein, haben wir Mitte der siebziger Jahre bei den Professoren Bettermann und Scholz Gutachten in Auftrag gegeben, die sodann unter dem Titel "Die Auswirkungen der Gebietsreform auf die Verträge der Kommunen mit Energieversorgungsunternehmen" beziehungsweise "Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung" bei Kohlhammer beziehungsweise Duncker & Humblot veröffentlicht worden sind. Von diesen Ausarbeitungen haben wir leider nur noch so wenige Exemplare, daß wir Ihnen keins mehr zur Verfügung stellen können. Wir müssen Sie deshalb auf die Universitätsbibliotheken verweisen. Für uns beginnt die Problematik vor allem dann aktuell zu werden, wenn die bislang gültigen Versorgungsverträge für die durch die Gebietsreform einverleibten Gemeindeteile auslaufen und die nun vergrößerten Städte und Gemeinden die

Arbeitsgemeinschaft
Regionaler
Energieversorgungs-
Unternehmen e.V.

Versorgungszuständigkeit für sich beanspruchen. Wir haben diese Problematik zuletzt in unserem Tätigkeitsbericht 1982 - 1983 S. 175 ff. dargestellt.

Wir würden es begrüßen, wenn Sie uns das Ergebnis Ihrer Untersuchungen gelegentlich mitteilen könnten, und sind auch gern bereit, Ihnen bei der Lösung der einen oder anderen Frage behilflich zu sein.

Mit freundlichen Grüßen

ARBEITSGEMEINSCHAFT REGIONALER
ENERGIEVERSORGUNGS-UNTERNEHMEN
- ARE - e. V.

i. V. Dietrich

Anlagen

Bayerisches Staatsministerium
für Wirtschaft und Verkehr

Nr. 7590 - VII/5a - 28 755/84
(Bei Antwort bitte angeben)

München, den 9.Aug. 84

Durchwahl-Nr. 21 62- 25 77

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
Postfach - 8000 München 22

Herrn
Dipl.-Kfm. Peter Ramsauer
Mühlenstr. 3

8221 Traunwalchen

Doktorarbeit zur Gebietsreform in Bayern;
Verkehrswirtschaftliche Auswirkungen der Gebietsreform

- Zu Ihrem Schreiben vom 4.6.1984

Sehr geehrter Herr Ramsauer!

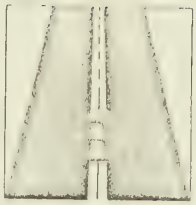
Vielen Dank für Ihr Schreiben vom 4.6.1984. Leider besitzen wir zu den von Ihnen gestellten Fragen keine Unterlagen. Nach unserer Auffassung wären diese nur mit einem unverhältnismäßig hohem Aufwand zu ermitteln.

Vielleicht kann Ihnen jedoch der Landesverband Bayerischer Transportunternehmen (LBT) e.V., Postfach 184, 8000 München 19 weiterhelfen.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag
Dr. Mammitzsch
Ministerialrat

Landesverband Bayerischer Transportunternehmen (LBT) e.V.
Leonrodstraße 48/I · Postfach 184 · 8000 München 19 · Telefon (0 89) 1 29 20 96 · Telex 05 215 102

Mitglied des Bundesverbandes des Deutschen Güterfernverkehrs (BDF) e.V. und des Bundesverbandes des Deutschen Güternahverkehrs e.V. (BDN)



Landesverband Bayerischer Transportunternehmen (LBT) e.V. Postfach 184 8000 München 19

Herrn Diplomkaufmann
Peter Ramsauer
Mühlenstraße 3

8221 Traunwalchen

Ihre Zeichen	Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Datum
	13.08.1984	I/24/390/84 Sch-p	24.08.1984

Doktorarbeit zur Gebietsreform in Bayern
Verkehrswirtschaftliche Auswirkungen der Gebietsreform

Sehr geehrter Herr Ramsauer,

wir bedauern sehr, die von Ihnen gestellten Fragen nicht beantworten zu können, da uns zum einen nicht bekannt ist, welche Folgewirkungen und welche Kosten bzw. Nutzeneffekte sich ergeben haben, und zum anderen überhaupt bezweifeln, daß solche aufgetreten bzw. festzustellen sind.

Das Güterkraftverkehrsgesetz hat nämlich in seinen Paragraphen 2 Abs. 3 bzw. 107 sichergestellt, daß in Form der Bildung von bis zu 2 zusätzlichen bezirklichen Ortsmittelpunkten bei geänderten oder neugebildeten Gemeinden eingerichtete Verkehrsverbindungen, aufrechterhalten werden können bzw. bis dahin eine Übergangsregelung bei kommunaler Neugliederung zu bilden.

Mit freundlichen Grüßen

LANDESVERBAND BAYERISCHER
TRANSPORTUNTERNEHMEN e. V.

i. V.

Scheungrab
Geschäftsführer

Bankkonten: Deutsche Transportbank Frankfurt/M, Konto 200041 (BLZ 500 102 00) Hypobank München, Zweigstelle Leonrodplatz Konto 385000 1393 (BLZ 700 200 39)
Postscheckkonto München 9642 800 (BLZ 700 100 80)

Verzeichnis der Protokolle zu den Expertengesprächen
(chronologisch geordnet)

Gesprächspartner, Datum	Seite
Beigl, StMI, 31.3.1982	LXVI
Kupfahl, Geschäftsführer CSU-Landtagsfraktion, 7.7.1982	LXVII
Beigl, StMI, 15.7.1982	LXVII
Renner, Bayer. Landkreisverband, 22.7.1982	LXVII
Plass, Assistent SPD-Landtagsfraktion, 28.7.1982	LXVIII
Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 4.8.1982	LXVIII
Eichhorn, Trageser, AKDB, 4.8.1982	LXIX
Dietl, Bayer. Gemeindetag, 10.8.1982	LXX
Jäger, FDP, MdL, 18.8.1982	LXX
Beigl, StMI, 25.10.1983	LXXI
Skoruppa, StMI, 26.4.1984	LXXII
Zierer, StMI, 8.5.1984	LXXIII
Rödl, StMI, 18.5.1984	LXXIII
Streinz, StMI, 18.5.1984	LXXIV
Frey, StMF, 18.5.1984	LXXIV
Schober, StMI, 21.5.1984	LXXVI
Diehl, StMI, 21.5.1984	LXXVI
Schulz, StMI, 21.5.1984	LXXVIII
Launer, StMI, 22.5.1984	LXXVIII
Kunert, StMI, 22.5.1984	LXXVIII
Schmaus, StMI, 22.5.1984	LXXIX
Jung, StMI, 22.5.1984	LXXIX
Steinberger, Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 22.5.1984	LXXX
Skoruppa, StMI, 23.5.1984	LXXX
Diehl, StMI, 29.5.1984	LXXX
Frey, StMF, 1.6.1984	LXXXI
Werndl, BayVerfGH, 18.6.1984	LXXXII
Fuderer, StMI (Oberste Baubehörde), 18.6.1984	LXXXIII
Schmidt, StMI (Oberste Baubehörde), 22.6.1984	LXXXIII
Gebhard, Regierung v. Oberbayern, 27.6.1984	LXXXIV

Verzeichnis der Protokolle zu den Expertengesprächen (Fortsetzung)

Schmidt, StMI (Oberste Baubehörde), 3.7.1984	LXXXV
Schmidt, BayVGH, 19.7.1984	LXXXV
Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 26.7.1984	LXXXVI
Müller, VKU, 30.7.1984	LXXXVII
Schulz, Stadt Traunreut, 31.7.1984	LXXXVIII
Schneider, Bayer. Landesbank Girozentrale, 31.7.1984	LXXXVIII
Renner, Bayer. Landkreisverband, 1.8.1984	LXXXVIII
Vetter, StMLU, 2.8.1984	LXXXIX
Helmprecht, Bayer. Landkreisverband, 2.8.1984	LXXXIX
Skoruppa, StMI, 3.8.1984	XC
Dietl, Bayer. Gemeindetag, 14.8.1984	XC
Donhauser, Bayer. Städtetag, 20.8.1984	XCI
Skoruppa, StMI, 24.8.1984	XCII
Oehler, Regierung v. Unterfranken, 27.8.1984	XCIII
Zwing, Regierung v. Niederbayern, 27.8.1984	XCIII
Berger, Regierung v. Schwaben, 27.8.1984	XCIII
Hofmeister, Regierung v. Oberpfalz, 27.8.1984	XCIII
Kuhn, StMI, 27.8.1984	XCIV
Schützinger, Bürgermeister der Gemeinde Grabenstätt, 28.8.1984	XCIV
Korbacher, Regierung v. Mittelfranken, 11.9.1984	XCIV
Figg, Regierung v. Oberfranken, 11.9.1984	XCV
Eschlberger, Landratsamt Traunstein, 18.9.1984	XCV
Heigermoser, Bürgermeister und Vorsitzender der VG Waging am See, 12.12.1984	XCV
Trageser, AKDB, 21.12.1984	XCV
Mayer, Bürgermeister der Gemeinde Petting, 15.1.1985	XCV

Gespräch mit Herrn Ministerialrat Dr. Reigl, Bayer. Staatsministerium des Innern, Abteilung Kommunalverfassungs- und Wahlrecht, Kommunalaufsicht und Sparkassenwesen, 31.3.1982

Reigl ist Leiter der Abteilung für Kommunale Grundsatzfragen im Bayer. Staatsministerium des Innern und war in dieser Funktion verantwortlich für die Durchführung der Gebietsreform in Bayern.
Frido Wagener hat in seinem Werk "Neubau der Verwaltung" das niedergeschrieben, was viele gedacht haben. Die Arbeit Wageners wurde zur Orientierung in Sachen Gebietsreform allgemein stark herangezogen.
Mehr als bei der Gemeindegebietsreform haben Wirtschaftlichkeitserwägungen bei der Kreisreform eine Rolle gespielt. Deshalb ist es empfehlenswert, bei der Untersuchung wirtschaftlicher Effekte der Gebietsreform auch die Kreisreform mit in die Betrachtungen einzubeziehen. Bei der Gemeindegebietsreform hat gegenüber dem wirtschaftlichen Aspekt der politische überwogen, denn es gab vor der Reform etwa 5.000 Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern.
Im Zusammenhang mit gemeindlichen Personalfragen ist Art. 42 der Bayer. Gemeindeordnung relevant. Die Idealvorstellung für die Besetzung der neu zu bildenden Gemeinden war, die Bereiche Hauptverwaltung, Finanzverwaltung (Kämmerei) und Bauamt jeweils für sich mit geeignetem Fachpersonal zu versehen. Konkret sollten Gemeinden ab 5.000 Einwohner mit 2 Beamten des gehobenen Dienstes versehen werden, ab 7.000 Einwohner mit 3 Beamten des gehobenen Dienstes. Die Faustregel für Gemeinden zwischen 3.000 und 7.000 Einwohnern lautete, pro 1.000 Einwohner 2 Bedienstete für die Kernverwaltung zu halten. Allerdings steigt mit zunehmender Einwohnerzahl die Zahl der Bediensteten stärker als die Einwohnerzahl selbst.
Im Zusammenhang mit der Funktionalreform ist auf Art. 58 der Bayer. Gemeindeordnung zu verweisen: Die Funktionalreform ist weit überschätzt worden. Mit der Gemeindegebietsreform wurde vor allem bezweckt, die Gemeinden insoweit zu stärken, daß sie die ohne Funktionalreform bereits bestehenden Aufgaben erst richtig erfüllen können, geschweige denn neue über die Funktionalreform zu übernehmen. Dies wurde nur aus politischen Gründen nicht offen gesagt. Die Funktionalreform wurde als Pflaster für die Wunden der Gebietsreform versprochen, ohne die wirkliche Hoffnung, im Wege der Funktionalreform sofort viele Zuständigkeiten übertragen zu können. Jedoch ist zu berücksichtigen, daß eine Aufgabenverlagerung im Wege der Funktionalreform nicht der einzige und entscheidende Grund für die Reform war. Vielmehr ist die Aufgabenverlagerung als eine willkommene Folge des Bemühens zu sehen, die Selbstverwaltung auf der gemeindlichen Ebene leistungsfähiger zu gestalten.
Ein Zusammenhang zwischen der Funktionalreform und Wirtschaftlichkeitsaspekten läßt sich am Beispiel des Vorhabens herstellen, hinreichend leistungsfähigen, kreisangehörigen Gemeinden weitere Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis des Landratsamtes zu übertragen. Allerdings schließt sich die Frage an, was in solchen Fällen mit den dann leer stehenden Kapazitäten in den jeweiligen Landratsämtern geschehen soll. So sollte beispielsweise Anfang des Jahres 1982 in einigen Landkreisen versucht werden, das Führerscheinwesen von den Landratsämtern auf die Gemeinden zu übertragen. Der Landkreisverband wehrte sich entschieden dagegen. Bei der Kreisreform bzw. bei der Reform der kreisfreien Städte hat dieser Aspekt auch dazu geführt, die Zuständigkeiten bei den großen Kreisstädten im wesentlichen dort zu belassen, um die dort bereits vorhandenen Einrichtungen weiter auszulasten.
Zu den Zielvorstellungen zur Gebietsreform läßt sich feststellen, daß diejenigen des Bayer. Staatsministeriums des Innern von der Bayer. Staatsregierung und von der Landtagsmehrheit mitgetragen wurden. Diese Zielvorstellungen spiegeln sich wider in drei wichtigen Grundlagen, nämlich in den Richtlinien für die

Zusammenfassung zu größeren Verwaltungseinheiten aus dem Jahr 1971, den vorläufigen Richtlinien für die Gebietsreform der Gemeinden im Umland der Städte und im Landesentwicklungsprogramm.
Bei allen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Zusammenhang mit der Gebietsreform wurde der Aspekt der Bürgernähe sehr wohl bedacht.

Gespräch mit Herrn Kupfahl, Geschäftsführer der CSU-Fraktion im Bayer. Landtag, 7.7.1982.

Die Frage der Gewichtung der i.R.d. Gemeindegebietsreform geltenden Kriterien wurde von der CSU-Fraktion nicht weiter diskutiert. Auch wurden keine Überlegungen zur Quantifizierung dieser Kriterien angestellt. Vielmehr übernahm die Fraktion die Vorlagen des Bayer. Staatsministeriums des Innern und machte dessen Kriterien zur eigenen Arbeitsgrundlage.
In der Fraktion wurde im wesentlichen nur über konkrete Einzelfälle der Gebietsreform diskutiert. Dabei standen jedoch stets die Fragen der Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Rationalität der Verwaltung im Raum, aber auch das Problem einer Abnahme des ehrenamtlichen Elements durch zu große Kommunen.
In der Haltung zur Gebietsreform gab es keine Differenzen zwischen der Partei und der Fraktion. Dies lag daran, daß stets die selben Personen sowohl innerhalb der Parteigremien als auch der Fraktion für Fragen der Gebietsreform verantwortlich waren.

Gespräch mit Herrn Ministerialrat Dr. Reigl, Bayer. Staatsministerium des Innern, Abteilung Kommunalverfassungs- und Wahlrecht, Kommunalaufsicht und Sparkassenwesen, 15.7.1982

Die Nachkorrektur der Gemeindegebietsreform im Jahr 1979 blieb praktisch ausschließlich auf Verwaltungsgemeinschaften beschränkt. Nur einige Gerichtsentscheidungen führten bei Einheitsgemeinden zu einzelnen Änderungen.
Ein "Winterstein-Gutachten" ist Herrn Dr. Reigl nicht bekannt. Das "Kollmann-Gutachten"nahm zur Gebietsreform nur ganz am Rande Stellung. Das "Ruppert-Gutachten"ging in den internen Neugliederungsvorschlag der Arbeitsgruppe "Gebietsreform" vom 1. April 1971 ein. Der Mitverfasser des Gutachtens, Ruppert, war Mitglied der interdisziplinär besetzten Arbeitsgruppe "Gebietsreform", die im Herbst 1970 ihre Arbeit aufnahm.
Die Inhalte der Stellungnahmen der Gemeinden zu den Neugliederungsentwürfen lassen sich schlecht kategorisieren. Jedoch können aus der Erfahrung zwei große Bereiche definiert werden: Zum einen gab es eine Gruppe von Gemeinden, die selbständig bleiben wollten, die nur pauschal auf ihre eigene, bisherige Leistungsfähigkeit hinwiesen, ohne jedoch diese Leistungsfähigkeit im einzelnen stichhaltig zu begründen. Eine andere Gruppe von Gemeinden unterbreitete jeweils konkrete Änderungsvorschläge und begründete diese sehr sachlich.
Der Bayer. Oberste Rechnungshof führte in Bezug auf die Gebietsreform keinerlei Untersuchungen durch.

Gespräch mit Herrn Renner, Landkreisverband Bayern, 22.7.1982

Der Landkreisverband Bayern hat auf die Entwicklung eigener Größenkriterien für die Gebietsreform verzichtet. Er hat lediglich zu den aus Politik und Wissenschaft vorgeschlagenen Kriterien Stellung genommen. Dem Kriterium von

80.000 Einwohnern für neuzubildende Landkreise hat der Landkreisverband nicht widersprochen.
Dem Ziel von mehr Wirtschaftlichkeit wurde dabei eine sehr große Bedeutung beigemessen. In der Frage nach mehr Wirtschaftlichkeit sollten neben den Landratsämtern auch die Sonderbehörden in die Betrachtung mit einbezogen werden, beispielsweise Gesundheitsämter, Wasserwirtschaftsämter, daneben aber auch die Sparkassen.
Aus Einzelfällen von Landkreis-Umgliederungen hielt sich der Landkreisverband aus verbandspolitischen Gründen vollkommen heraus.
Durch Zuständigkeitsverlagerungen können sich für die Landkreise schwierige Situationen ergeben. Beispielsweise wollten rückgekreiste Städte, d. h. ehemalige kreisfreie Städte,die Kompetenz der Kfz-Zulassung zurückhaben. Als Grund dafür wurde die Funktionalreform und die Verlagerung möglichst vieler Zuständigkeiten auf untere Behörden angeführt. Das hätte aber zu der grotesken Situation führen können, daß in einer Kreisstadt hundert Meter nebeneinander zwei Kfz-Zulassungsstellen sein hätten können, nämlich eine für den Landkreis und eine für die rückgekreiste Stadt. Dieses Ansinnen der ehemals kreisfreien Städte wurde vom Landkreisverband abgebogen.
Ähnlich groteske Situationen gibt es jedoch im Bereich der Bauämter. Hier bestehen oft unmittelbar nebeneinander ein kleines selbständiges Bauamt einer rückgekreisten Stadt neben dem großen, leistungsfähigen Bauamt eines Landkreises.

Gespräch mit Herrn Plass, Mitarbeiter der SPD-Fraktion im Bayer. Landtag, 28.7.1982

Zwischen Partei und Landtagsfraktion bestand hinsichtlich der Einstellung zur Gebietsreform bzw. der SPD-Kriterien weitgehende Übereinstimmung. Dies lag an der weitgehenden Personalidentität zwischen führenden Persönlichkeiten der Partei und der Fraktion.
Für die SPD stand bei der Gebietsreform eine wesentliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Mittelpunkt. Als Ziele der Gebietsreform betrachtete man ein Mehr an Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, die Sicherstellung der Ortsnähe der Verwaltung sowie ihre Fähigkeit, im Zuge der Funktionalreform Aufgaben von höheren Behörden übertragen zu bekommen.

Gespräch mit Herrn Dr. Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 4.8.1982

Im Bayer. Städtetag sind alle kreisfreien Städte und alle Großen Kreisstädte vertreten, ferner über 200 kreisangehörige Gemeinden mit städtischem Gepräge, darunter auch Märkte. Der Bayer. Städtetag repräsentiert durch seine Mitglieder über 50 % der Einwohner Bayerns. Allerdings ist auf die Doppelmitgliedschaften einiger Städtetags-Mitglieder mit dem Bayer. Gemeindetag hinzuweisen.
Die Hauptforderung des Bayer. Städteverbandes, so lautete in den ersten Jahren der Gebietsreform noch die Bezeichnung des Verbandes, in Sachen Gebiets-

reform war eine "abgestufte Funktionalreform". Bei den einzelnen Kategorien von Orten, also bei Großen Kreisstädten, Städten und Gemeinden, war die Einwohnerzahl so unterschiedlich, daß man sie in der Frage der Zuständigkeitsverlagerungen bei der Funktionalreform nicht über einen Kamm scheren konnte. Beispielsweise gab es Gemeinden mit ca. 20.000 Einwohnern, hingegen auch kreisfreie Städte mit nur 11.000 Einwohnern. Deshalb forderte der Städteverband, hier zu differenzieren, und die Möglichkeiten zur Verlagerung von Funktionen auf die kommunale Ebene im Einzelfall zu prüfen, was zur Forderung nach einer "abgestuften Funktionalreform" führte. Man muß heute jedoch sagen, daß diese Hauptforderung des Verbandes nicht durchgesetzt worden ist. Lediglich in einer Hinsicht hat sich eine Kleinigkeit getan: Die Städte Lohr und Burghausen haben kreisfreie Bauverwaltungen zugesprochen bekommen, ohne selbst Große Kreisstädte zu sein. Die Stadt Garmisch-Partenkirchen hat eine solche vorher schon gehabt.
Natürlich müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, wenn Gemeinden bzw. Städte eine eigene, kreisfreie Bauverwaltung erhalten wollen. So muß die personelle Qualifikation vorhanden sein, es muß eine hinreichende Auslastung gewährleistet sein, es ist beispielsweise nicht möglich, einem Landkreis aus der Bauverwaltung soviele betreute Bürger abzuziehen, daß er unter eine bestimmte Auslastungsschwelle fällt: So kann man beispielsweise einem Landkreis mit etwa 85.000 Einwohnern nicht zumuten, eine Stadt mit 20.000 Einwohnern bauverwaltungsmäßig auszugliedern.
Der Grund für das Scheitern dieser Hauptforderung des Städteverbandes lag unter anderem darin, daß die Funktionalreform nicht gleichzeitig oder vor der Gebietsreform durchgeführt wurde, sondern daß durch die Kreisreform bereits viel festgeschrieben worden ist. Andernfalls wären [illegible] weitere Funktionen delegierbar, nicht zuletzt unter Beachtung des Subsidiaritätprinzips.
Die Gemeindegebietsreform tangierte den Bayer. Städtetag kaum. Lediglich 30 Mitglieder sind auch Mitglieder von Verwaltungsgemeinschaften. Die meisten Mitglieder haben, sofern sie von der Gemeindegebietsreform überhaupt berührt wurden , nur gebietlichen Zuwachs erhalten bzw. sind jedenfalls selbständig geblieben. So hat sich die Gemeindegebietsreform für den Bayer. Städtetag in der Regel nur als Stadt-Umland-Problem dargestellt.

Gespräch mit den Herren Eichhorn und Trageser (Telefonat), AKDB, 4.8.1982

Die Frage nach Dezentralisierungsmöglichkeiten kommunaler EDV-Anwendung wurde von der AKDB über das KFZ-Zulassungs-Pilotprojekt hinaus noch nicht untersucht. Es ist Sache der kommunalen Spitzenverbände als Träger der AKDB, in dieser Richtung Anstöße zu geben.
Derzeit laufen im Bereich des KFZ-Zulassungswesens vier Pilotprojekte, nämlich in München, Miesbach, Tirschenreuth und Wunsiedel. Die Quantifizierung der Leistungsfähigkeit von EDV-Anlagen bei der KFZ-Zulassung ist allerdings problematisch. Weil jeder Einzelfall anders gelagert ist, kann die Frage nach einem möglichen Übergang auf EDV-Lösungen nicht pauschal beantwortet, sondern nur für jeden Einzelfall erwogen werden. Beispielsweise ging es in München vor allem darum, die unendlich langen Wartezeiten bei der Zulassung zu verkürzen. Diese wurden mittlerweile halbiert . Unwirtschaftlich ist dagegen die KFZ-Zulassung in Wunsiedel, wo aus rein politischen Gründen zwei Neben-

stellen in Celb und Marktredwitz bestehen. Eine weitere Frage ist, wie man in der Frage nach mehr Wirtschaftlichkeit beispielsweise den schnelleren Zugriff der Polizeiinspektionen auf die KFZ-Dateien einfließen lassen kann.

Gespräch mit Herrn Dietl, Direktor beim Bayer. Gemeindetag, 10.8.1982

Der Bayer. Gemeindetag hielt sich aus den Auseinandersetzungen bezüglich der Gemeindegebietsreform weitgehend heraus. Hauptgrund für dieses Verhalten waren die zu befürchtenden Rollenkonflikte.
Eigene Richtzahlen für neuzubildende Gemeinden wurden vom Bayer. Gemeindetag nicht entwickelt. Der Verband hielt es auch nicht für sinnvoll, reißbrettartige Vorstellungen, beispielsweise die Richtgröße von 5.000 Einwohnern, kategorisch zu verfolgen. Zu den wissenschaftlich erarbeiteten Kriterien gab der Verband keine Stellungnahmen ab, ebensowenig wurde zwischen den verschiedenen Kriterien gewichtet.
Vom Bayer. Staatsminister des Innern, Bruno Merk , und dem Vorsitzenden des Bayer. Gemeindetags, Gröbner, wurde das Modell der Verwaltungsgemeinschaft landauf landab propagiert, um auf diese Weise wenigstens die Existenz vieler kleiner Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern zu sichern. Man war sich dabei darüber im klaren, daß damit politische Opportunität vor einem Höchstmaß an Effizienz rangierte. Nichtsdestotrotz machte der Bayer. Gemeindetag nie ein Hehl daraus, daß auch seines Erachtens die Gemeindegebietsreform notwendig war.
Von seiten des Bayer. Gemeindetags wurden niemals Überlegungen bezüglich der Kosten und der Folgekosten der Gemeindegebietsreform angestellt. Auch liegen von Verbandsseite keine Untersuchungen über Einsparungen in Kernverwaltungen als Folge der Gemeindegebietsreform vor. Jedoch ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß durch verstärkten Einsatz der Möglichkeiten der AKDB die Personalkostenmehrung in Grenzen gehalten werden konnte. Es ist unbestritten, daß durch die heutigen Möglichkeiten der AKDB und der dezentralisierten EDV schlechthin eine größere Zahl von Gemeinden selbständig bleiben hätte können. Was die AKDB betrifft, stellt sich für sie die Problematik, daß sie einerseits eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist, auf der anderen Seite aber in Konkurrenz mit anderen privaten EDV-Anbietern steht.
Gewiß mag es heute auffallend sein, daß von seiten des Bayer. Gemeindetages wenig Stellungnahmen und Äußerungen zur Gemeindegebietsreform vorliegen. Der Grund dafür liegt aber in den damaligen Rollenkonflikten, in die sich der Verband bei einem stärkeren Engagement hineinbegeben hätte, denn im Bereich seiner Mitglieder befanden sich sowohl Befürworter als auch Gegner der Gemeindegebietsreform.
Zur Mitgliederstruktur des Bayer. Gemeindetages läßt sich sagen, daß grundsätzlich jede kreisangehörige Gemeinde bzw. Stadt Mitglied sein kann. Über 90 % der kreisangehörigen Gemeinden in Bayern, das sind etwa 1.950, sind Mitglied beim Bayer. Gemeindetag. Sie repräsentieren 60 % der gesamten Bevölkerung Bayerns. 308 dieser Mitglieder sind Verwaltungsgemeinschaften.

Gespräch mit Herrn Jäger, MdL, Vorsitzender der FDP-Fraktion im Bayer. Landtag, 18.8.1982

Jäger ist seit 1970 Mitglied im VRKA des Bayer. Landtags. Er war Hauptwortführer der FDP in Sachen Gebietsreform. Allerdings hat er keine Unterlagen

mehr zur Hand, so daß er aus seinem Gedächtnis und seiner Erfahrung berichtet.
Wie auch die anderen Parteien, bekannte sich die FDP zur Notwendigkeit einer Gebietsreform, als es noch mehr als 7.000 Gemeinden in Bayern gab. Strittig war jedoch, wo mit der Reform anzusetzen sei. Die FDP hielt es für falsch, mit den Landkreisen zu beginnen, wie die CSU es schließlich tat. Die FDP wollte vielmehr mit den Gemeinden beginnen, um sich nicht durch eine möglicherweise vorhergehende Kreisreform Möglichkeiten für die Gemeindegebietsreform zu verbauen.
Die FDP wollte auch ein Mehr an Freiwilligkeit und mehr Information. Die Freiwilligkeitsphase für Umgliederungen im gemeindlichen Bereich hätte über einen längeren Zeitraum ausgedehnt werden müssen, weil Freiwilligkeit wichtiger als obrigkeitliche Verfügung ist. Wären nämlich die Bürger besser und mehr über die Wichtigkeit der Gebietsreform informiert worden, hätte es bei weitem keine derartigen Bürgerproteste gegeben.
Im Hinblick auf wirtschaftliche Ziele der Gebietsreform wurde von seiten der FDP immer wieder betont, daß im kommunalen Bereich eine höhere Leistung bei geringeren Kosten der Verwaltung erreicht werden muß . Heute scheint es, als sei die Verwaltung bei Verwaltungsgemeinschaften nicht billiger geworden. Das Ziel von mehr Wirtschaftlichkeit als solches war in der FDP-Fraktion umstritten, da keine einheitliche Gewichtung bezüglich der Bürgernähe gefunden werden konnte. Für Jäger hat das Ziel von mehr Wirtschaftlichkeit jedoch immer die entscheidende Rolle gespielt.
Zur Frage der Richtzahlen läßt sich sagen, daß die FDP von jeher kategorisch gegen alle Richtzahlen als Maßstab für die Gebietsreform war. Die Herabsetzung der Einwohnerrichtwerte bei der Nachkorrektur war ein Beweis für den Standpunkt der FDP, daß man von vornherein auf Einwohnerrichtzahlen verzichten hätte sollen .
Zum Verwaltungsaufbau läßt sich sagen, daß die FDP den von der SPD vorgeschlagenen dreistufigen Verwaltungsaufbau grundsätzlich ablehnte. Abgelehnt wurde von der FDP auch die Verminderung der Zahl der Bezirke und ebenso die Vorschläge des "Ruppert-Gutachtens".
Der Begriff der Leistungskraft der Kommunen setzte sich für die FDP stets aus zwei Komponenten zusammen, nämlich

a) der Finanzkraft; danach muß jede Gemeinde in der Lage sein, einen soliden und vernünftigen Haushalt führen zu können; die grundsätzlichen Gewährleistungsaufgaben müssen bezahlbar sein sowie
b) der Verwaltungskraft, das heißt, jede Gemeinde braucht gut vorgebildete Verwaltungsfachleute; für die FDP hieß das, daß jede Gemeinde mindestens einen Beamten des gehobenen Dienstes beschäftigen sollte.

Unterschiedliche Auffassungen zur Gebietsreform zwischen Partei einerseits und Landtagsfraktion andererseits gab es in der FDP nicht. Dies lag ganz einfach daran, daß die für die Gebietsreform zuständigen Fachleute sowohl im parteilichen als auch im fraktionellen Bereich dieselben waren.
Aus heutiger Sicht beurteilt die FPD die Gebietsreform, so wie sie in Bayern durchgeführt wurde, insgesamt positiv, besonders im Vergleich zu anderen Bundesländern.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Diehl, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunales Finanzwesen, 25.10.1983

Die gesamte Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen i.R.d. Gemeindegebietsreform von etwa DM 1 Milliarde,der Härteausgleich bei der "Nach-

korrektur" sowie staatliche Ausgleichsleistungen i.R.d. Kreisreform wurden durch Umschichtungen und durch Vorwegentnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleichsvolumen finanziert, so daß diese finanziellen Mittel als Kosten der Gebietsreform relativiert werden. Zumindest wurde dieser Betrag nirgendwo sonst weggekürzt.
Für die Kosten der Nachkorrektur liegen bislang keine offiziellen Werte vor. Für 71 Fälle, die es betraf, kann jedoch eine Summe von rund DM 5 Millionen angesetzt werden.
Aus dem Sonderfonds für Landkreise, der jährlich mit DM 30 Millionen dotiert war, wurden von 1973 bis 1982 an neugebildete Landkreise mit Strukturschwächen, insbesondere an solche, die ehemalige kreisfreie Städte aufzunehmen hatten und damit besonderen finanziellen Belastungen ausgesetzt waren, Bedarfszuweisungen gewährt. Genaue Beträge sind im Bayer. Staatsministerium der Finanzen zu erfragen.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Skoruppa, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunale Gliederung und Kommunale Zusammenarbeit, 26.4.1984

Zum Personaleinsatz zur Vorbereitung und Durchführung der Gebietsreform läßt sich sagen, daß sich dieser samt und sonders ausschließlich auf solches Personal beschränkte,welches im öffentlichen Dienst bereits vorhanden war. Es wurde keinerlei zusätzliches Personal eingestellt, das heißt, es wurden nirgendwo neue Planstellen geschaffen oder auch nur vorübergehend Hilfskräfte befristet in Dienst gestellt.
Die Kreisreform brachte für das Bayer. Staatsministerium des Innern eine starke Personalbelastung mit sich, da sie zentral unter der Federführung dieses Ministeriums durchgeführt wurde. Die wesentliche Belastung lag dabei in den Jahren 1971 und 1972. Die Kreisreform wurde im wesentlichen von einer Arbeitsgruppe beim Bayer. Staatsministerium des Innern durchgeführt. Zu dieser Arbeitsgruppe wurden zwecks Personalverstärkung Abordnungen einzelner Bezirksregierungen und einzelner Landratsämter hinzugezogen. Bei der Gemeindegebietsreform lag eine starke Personalbelastung bei den Bezirksregierungen. Beim Bayer. Staatsministerium des Innern wurde durch die Gemeindegebietsreform in der Zeit von 1971 bis 1976 Personal gebunden, danach lief die Gemeindegebietsreform nur noch nebenbei mit. In der Spitzenzeit, also in den Jahren 1975 und 1976, wurden Mitarbeiter sowohl aus dem höheren und gehobenen Dienst als auch aus dem mittleren Dienst bzw. aus vergleichbaren Diensten gebunden.
Ausgleichszahlungen für Zentralitätsverluste erhielten die Bezirke natürlich nicht.
Über die Kosten für Rechtsmittel läßt sich sagen, daß der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich kostenfrei ist, jedoch natürlich insofern von Kosten zu sprechen ist, als durch das gesamte Verfahren ein Faktorverzehr eintritt. Im Unterschied dazu entstehen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit allerdings Kosten für die Parteien.
Die Einsparungen durch die geringere Zahl kommunaler Mandate schätzt Skoruppa eher geringfügig ein, da die Mandate insgesamt weniger geworden sind. Nur in Teilbereichen, wo beispielsweise in Städten durch die Eingemeindungen die Mandatszahl wegen der erhöhten Bevölkerungszahl zugenommen hat, haben die Stärken der jeweiligen Kollegialorgane zugenommen . Hierbei ist aber auch nicht die aufnehmende ursprüngliche Gebietskörperschaft alleine zu sehen, sondern die gesamte neue, und hierbei dürfte die Zahl der kommunalen Mandate dann insgesamt niedriger liegen.
Zur Frage höherer Wegekosten zur Erreichung von Kreis- und Gemeindedienststellen gibt es keine Zahlen. Für die damit einhergehende zusätzliche Beanspruchung von Verkehrsmitteln (öffentlicher Verkehr und Individualverkehr) sowie für die Auswirkungen neuer Verwaltungssitze auf die Umlenkung von Nach-

fragestrómen gibt es ebensowenig Zahlen.

Gespräch mit Frau Regierungsoberinspektorin Zeiträg, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunales Personalwesen, 8.5.1984

Bei den Versorgungen für vorzeitig in den Ruhestand versetzte kommunale Wahlbeamte ist der sogenannte "einstweilige Ruhestand" zu betrachten, das heißt die zeitliche Differenz zwischen dem Zeitpunkt der vorzeitigen Ruhestandsversetzung und demjenigen für den Übertritt in den regulären Ruhestand bei Ausbleiben der Gebietsreform. Für den einstweiligen Ruhestand werden fünf Jahre lang 75 % der bisherigen Bezüge bezahlt. Diese werden wiederum zu 90 % vom Bayer. Versorgungsverband und zu 10 % von der jeweiligen Kommune getragen.
Über Personalkostensteigerungen durch Höhegruppierungen infolge größerer Verwaltungseinheiten liegen beim Bayer. Staatsministerium des Innern keine Zahlen vor. Falls überhaupt, dürfte dieses Phänomen aber eher nur bei der Kreisreform aufgetreten sein, da die Gemeinden ohnehin vor der Gemeindegebietsreform allgemein zu wenig Personal hatten.
Über Einsparungen durch geringere Zahl kommunaler Mandate liegen beim Bayer. Staatsministerium des Innern keinerlei Zahlen vor. Man weiß nicht einmal, welche Entschädigungen für ehrenamtliche Mandatsträger bezahlt wurden. Die Gemeinden pochen hier sehr stark auf ihr Selbstverwaltungsrecht und würden derartige Erhebungen seitens des Bayer. Staatsministeriums des Innern gar nicht zulassen.
Für die Messung einer allgemeinen Qualifikationsverbesserung kommunalen Verwaltungspersonals läßt sich kaum ein Gradmesser finden, denn die Ausbildungsgänge sind alle gleichgeblieben. Ein Indiz für Qualifikationsverbesserungen ist jedoch auf alle Fälle darin zu sehen, daß nach der Gemeindegebietsreform jede Gemeinde bzw. Verwaltungsgemeinschaft mindestens einen Beamten des gehobenen Dienstes beschäftigen mußte.
Quantifizierbare oder quantifizierte Erkenntnisse über eine schnellere bzw. bessere Versorgung der Bürger mit Verwaltungsleistungen durch qualifizierteres Verwaltungspersonal, beispielsweise über kürzere Planungs- oder Durchlaufzeiten, liegen im Ministerium nicht vor.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Rödl, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Haushalt, 18.5.1984

Über die Kosten für die Dislozierung von Behörden und Gerichten bestehen keinerlei gesammelte Angaben, weil die Zuständigkeiten völlig unterschiedlich waren, d.h. auf eine Reihe von Staats- bzw. Sonderbehörden verteilt waren.
Kosten für die Stundung des Heimfallanspruchs des Freistaates Bayern bezüglich ehemaliger, jedoch nicht mehr genutzter Landratsamtsgebäude, die dem Staat gehörten, wurden nie errechnet. Dies wäre theoretisch möglich, in dem der Verzicht auf eine mögliche Miete errechnet wird. Man müßte dafür die jeweilige ortsübliche Miete heranziehen und auf 10 Jahre hochrechnen.
Grundsätzlich wurde die Zahl der Sonderbehörden an die Zahl der Landkreise angeglichen. Soweit es den Bereich des Bayer. Staatsministeriums des Innern betraf, waren Landbauämter, Straßenbauämter, Wasserwirtschaftsämter sowie

Universitäts-Bauämter nicht tangiert. Berührt waren allerdings Veterinärämter, Gesundheitsämter sowie die Gerichte, wobei letztere nicht dem Bayer. Staatsministerium des Innern unterstellt sind. Die Veterinärämter wurden organisatorisch den Landratsämtern angegliedert, was Unterbringung, Schreibdienst, Reinigung usw. betrifft. Vor der Kreisreform handelte es sich bei den Veterinärämtern quasi um "Wohnzimmer-Behörden", das heißt, das Amt befand sich in der Regel in der Wohnung des Amtsveterinärs. Für die Kostenentwicklung bei den Veterinärämtern händigt mir Herr Rödl einschlägige Zahlen aus.
Kosten für freigewordene Bauten und Einrichtungen wurden nicht errechnet. Für Veterinärämter wäre diese Frage ohnehin nicht relevant, da es sich vor der Reform um die besagten "Wohnzimmerbüros" handelte.
Die Zahl der Gesundheitsämter ging von 143 auf 71 entsprechend der Kreisreform zurück. Von den aufgelösten Gesundheitsämtern waren aber viele in Mieträumen untergebracht. Darüber bzw. über eingesparte Mieten liegen keine Zahlen vor. Ehemalige Gerichtsgebäude wurden nach der Kreisreform häufig für die Polizei benutzt, beispielsweise in den Städten Bad Reichenhall und Auerbach, Trostberg und Zusmarshausen. Die Stadt Roth bei Nürnberg will beispielsweise das Gesundheitsamt und die Landespolizei unterbringen.Die Zahl der Finanzämter wurde unabhängig von der Gebietsreform reduziert.
Kosten für die Dislozierung von Behörden oder beispielsweise für den Verzicht auf den Heimfallanspruch wurden auch deshalb nicht erhoben, weil es politisch unerwünscht war und auch kein Bedarf dafür bestand.
Zahlen über Einsparungen durch den Wegfall von Mieten liegen nirgendwo vor. Jedoch wurden frei gewordene Räumlichkeiten auch für andere gemeindliche Zwecke im weiteren Sinne verwendet, etwa für Schulen oder für Vereine. Einsparungen durch die Verringerung der Unterhalts- und Instandhaltungskosten aufgrund der geringeren Zahl von Amtssitzen lassen sich nicht quantifizieren. Jedoch kann vermutet werden, daß solche Einsparungen zumindest in geringem Umfang eingetreten sind.

Gespräch mit Frau Regierungsrätin z.A. Streinz, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunales Finanzwesen, 18.5.1984

Zur Frage der Kostenüberwälzungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung von Wasser- und Abwassergebühren,liegen keinerlei Zahlen oder Statistiken vor. Jedoch weicht die neuere Rechtsprechung hierzu von den bisherigen Auffassungen ab. Bisher wurde die Auffassung vertreten, daß für getrennte Wasser- und Abwasseranlagen auch getrennte Satzungen bestehen müssen. Nach neuerer Rechtsprechung können auch mehr als eine selbständige Anlage als eine Einheit behandelt werden. Für die Gebühren- und Beitragsberechnung bedeutet dies, daß zunächst eine Globalberechnung erfolgt, daß dann jedoch eine Abstufung nach unterschiedlichen Leistungen vorgenommen wird.

Gespräch mit Herrn Ministerialrat Frey, Bayer. Staatsministerium der Finanzen, Sachgebiet Kommunaler Finanzausgleich, 18.5.1984

Über die Kosten für die Dislozierung von Behörden und Gerichten liegen keine Zahlen vor. Zahlen sind nur bekannt über die Förderungen durch das Struktur-

förderungsprogramm der Bayer. Staatsregierung. Über die Kosten für die Zinsbegünstigung von Krediten im Rahmen des Strukturförderungsprogramms der Staatsregierung liegen dem Bayer. Staatsministerium der Finanzen ebensowenig Zahlen vor.
Der Sonderfonds für Landkreise war zunächst nur hinsichtlich der Kreisreform mit jährlich DM 30 Millionen besser dotiert. Im Jahr 1982 erfolgten hieraus letztmals Zahlungen unter dem Gesichtspunkt der Gebietsreform, welcher immer nur ein Gesichtspunkt unter mehreren für diesen Topf war. Eine Spezifizierung von Auszahlungen aus diesem Sonderfonds für die Gebietsreform gibt es nicht, da die Auszahlungen stets in der Gesamtsumme untergingen.
Für die Ermittlung der Kosten für infolge der Gebietsreform erforderlich gewordene Baumaßnahmen erweist es sich als schwierig, da einige Maßnahmen, ob Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten teilweise immer noch nicht abgeschlossen sind oder noch gänzlich ausstehen. Darüber hinaus ist kaum eindeutig feststellbar, ob Baumaßnahmen eindeutig der Gebietsreform als Ursache zurechenbar sind oder ob die Gebietsreform nur ein Vorwand war, um Zuschüsse bewilligt zu bekommen. Schätzungen für solche Kosten will Herr Frey allerdings noch vorlegen. Sicher läßt sich jedoch sagen, daß die sogenannte "Restbelastung" in Höhe von DM 24 Millionen, von der in der Begründung zum Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke im Jahr 1971 die Rede war, vollkommen unbrauchbar ist.
Auch die Schätzung der Abnahme bei den Personalkosten in Höhe von DM 40 Millionen pro Jahr, von der man vor der Kreisreform ausging und von der auch an der selben Stelle die Rede war muß heute als völlig überholt angesehen werden.
Über laufende Kosten infolge erforderlich gewordener baulicher Investitionen gibt es auf staatlicher Ebene bzw. bei den Ministerien keine Zahlen, da laufende Kosten vom Staat nicht gefördert werden.
Die Frage, welche Kosten durch "unsinnige Investitionen" entstanden sind, also für Investitionen, die vor Gebietsreform-Maßnahmen aus einer gewissen Torschlußpanik heraus noch getätigt wurden, wurden aus politischen Gründen nicht verfolgt. Eine Quantifizierung solcher Kosten dürfte auch gar nicht möglich sein. Dieses Problem ist vor allem bei der Gemeindegebietsreform aufgetreten, bei der Kreisreform nur in ganz geringfügigem Maße.
Über Kosten und Folgekosten für solche Investitionen, die lediglich durch im Zusammenhang mit der Gebietsreform gegebene finanzielle Anreize verursacht wurden, läßt sich keine Aussage machen, da die Mittel, die nach § 3 a und 3 b FAG bezahlt wurden, und diese den überwiegenden Teil der finanziellen Anreize ausmachten, zur freien Verfügung der Kommunen gegeben wurden. Allgemein kann angenommen werden, daß die Mittel in den investiven Bereich geflossen sind. Dies gilt auch für die Mittelzuwendungen i.R.d. Kreisreform.
Kosten für derzeit infolge der Gebietsreform leer stehende Gebäude sind zu vernachlässigen und wären allenfalls in solchen Einzelfällen zu berücksichtigen, in denen sich hieraus extreme Belastungen ergeben, was als völlig unwahrscheinlich angesehen werden kann.
Der Begriff der "Wirtschaftskraft", der im Zusammenhang mit den Zielen der Gebietsreform immer wieder genannt wurde, war nicht einheitlich definiert. Die Steuerkraft konnte sich als solche durch die Gebietsreform gar nicht ändern, weil die Steuerquellen die gleichen blieben. Verbesserungen konnten sich allenfalls auf der Verwendungsseite ergeben, nämlich durch mehr Effizienz und einen gezielteren Mitteleinsatz.
Über Kosten für Rechtsmittel liegen keine Zahlen vor. Man könnte sich jedoch vorstellen, einen durchschnittlichen Streitwert zu bilden und mit der Zahl der Verfahren zu multiplizieren, so daß sich dadurch eine Berechnungsbasis

ergeben könnte. Diese Methode müßte jedoch mit einem Experten im Bayer. Staatsministerium des Innern noch abgesprochen werden.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Schober, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunalverfassungs- und Wahlrecht, Kommunalaufsicht und Sparkassenwesen, 21.5.1984

Herr Schober kann vielfältige Hintergrundinformationen über den Ablauf der Gebietsreform geben, da er in der gesamten Durchführungszeit und bei der Nachkorrektur damit befaßt war.
Zu den Veränderungen im Sparkassenwesen kann gesagt werden, daß ohne Gebietsreform wohl keine derartigen Organisationsveränderungen bei den Sparkassen durchgeführt worden wären. Jedoch wurden nicht alle Sparkassenfusionen wegen der Gebietsreform durchgeführt. Beispielsweise waren bei der Fusion der Stadtsparkasse Regensburg und der Kreissparkasse Regensburg allein betriebswirtschaftliche Gründe maßgeblich.
Die Leitlinie bei den Änderungen in der Sparkassenorganisation ergab sich aus dem Regionalprinzip und dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung. Es gibt aber auch heute noch Landkreise, in denen zwei Sparkassen tätig sind. Die Rechtsprechung beim Bayer. Verwaltungsgerichtshof geht dahin, daß kein Zwang zur Zusammenlegung von Sparkassen ausgeübt wird. Aufgrund dieser Rechtsprechung ebbte die Fusionswelle auch ab.
Die Zahl der Stadt-, Kreis- und Zweckverbandssparkassen ging von 185 vor der Kreisreform auf 119 heute zurück. Neben diesen Sparkassen bestehen immer noch Gemeindesparkassen, jedoch können Organisationsänderungen in deren Bereich infolge der Gemeindegebietsreform vernachlässigt werden.
Der Personaleinsatz zur Durchführung der Gemeindegebietsreform war im Bayer. Staatsministerium des Innern immens groß. Hier vollzug sich die gesamt Vorbereitung der Amtsphase, die Regierungen befanden sich nur in einer vollziehenden Rolle. Die Hauptphase lag im Jahr 1975.
Insgesamt waren ca. 20 Mitarbeiter des Ministeriums für die Gemeindegebietsreform tätig, davon allein 5 Juristen. Für die Überstunden, die bei der Gemeindegebietsreform nicht angeordnet worden waren, wurden pauschal jedem Beteiligten 10 Tage Urlaub zugesprochen. In Wirklichkeit wurden aber wesentlich mehr Überstunden geleistet, was von den Betroffenen selbst getragen wurde. Mit einer Rechnung: 20 Leute je 10 Urlaubstage, was insgesamt 200 Tage ergibt, kann nur ein minimales Äquivalent für den Personaleinsatz beziffert werden. In Wirklichkeit waren auch mehr als 20 Personen betroffen etwa in der Registratur, im Zeichenbüro oder etwa auch Reinigungspersonal, darüberhinaus viele, bei denen Arbeiten für die Gebietsreform als Teil ihrer Arbeit mitliefen. Genaue Quantifizierungen sind nicht mehr möglich.
Bei der Nachkorrektur der Gemeindegebietsreform mußten ebenfalls Überstunden geleistet werden, die allerdings angeordnet worden waren.
Eine Unterscheidung zwischen echt freiwilligen Zusammenschlüssen und solchen, die zwar innerhalb der Fristen der amtlichen Freiwilligkeitsphase nur der Fördergelder wegen beschlossen wurden, kann sehr wohl unterschieden werden. Letztere, die mehr oder weniger als zwangs-freiwillige Zusammenschlüsse bezeichnet werden können, sind im wesentlichen solche Zusammenschlüsse, für die im Dezember 1975 die notwendigen Beschlüsse gefaßt wurden. Eine Unterscheidung dieser beiden Kategorien müßte zahlenmäßig möglich sein.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Diehl, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunales Finanzwesen, 21.5.1984

Eine genaue Aufschlüsselung der Kosten für die Nachkorrektur, also etwa

Kosten für ein umsonst gebautes Amtsgebäude, wurde nicht vorgenommen. Jeder Nachkorrektur-Einzelfall wurde vielmehr für sich gewürdigt und abgehandelt, jeweils nach Plausibilitätskriterien. Eine Aussage, wie "x DM sind im Rahmen der Nachkorrektur für umsonst gebaute Amtsgebäude ausgegeben worden" ist also nicht möglich.
Insgesamt wurde i. R. d. Nachkorrektur für 71 Fälle eine Summe von DM 5.294.700 in der Zeit vom 17.9.1980 bis 17.1.1983 ausgegeben. Dies war der Zeitraum, indem Mittel i. R. d. Nachkorrektur an die Gemeinden gegeben wurden. Diese Summe erging an Gemeinden, und zwar an aus Verwaltungsgemeinschaften ausgeschiedene ebenso wie an abgebende Verwaltungsgemeinschaften. Personalkosten wurden dabei allerdings nicht erstattet. Von einem Nutzen für die "nachkorrigierten" Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften kann man nicht sprechen, da die Zahlungen nur als eine Art Schadensersatz gesehen werden konnten.
Über finanzwirtschaftliche Folgen von Kosten und Folgekosten im Zusammenhang mit der Gebietsreform wurden keine Fakten festgehalten. Allerdings gab es eklatante Einzelfälle, in denen etwa Gemeinden aus einer gewissen Torschlußpanik heraus kurz vor einer Eingemeindung noch hohe Investitionen tätigten. Andere Bundesländer haben deshalb auch das Haushaltsrecht verschärft. In Bayern blieb man bewußt liberal, man beschränkte sich auf Appelle an die Vernunft der Kommunalpolitiker. Eine diesbezügliche Regelung erfolgte allerdings, nach welcher die Haushalte von einzugemeindenden Gemeinden der aufnehmenden Gemeinde vorzulegen waren, sobald Umgliederungen feststanden. Darüberhinaus war eine Stellungnahme des zuständigen Landratsamts erforderlich. Dennoch waren auch bei dieser Regelung noch Täuschungen möglich. Dieses gesamte Problem bestand aber hauptsächlich nur bei der Gemeindegebietsreform. Bei der Kreisreform wurde dieses Problem nicht beobachtet.
Zweierlei finanzwirtschaftliche Folgen haben sich jedoch im Zuge der Reform der Landkreise und kreisfreien Städte für die Landkreise ergeben: Zum einen wurden die neugebildeten Landkreise durch die Verpflichtung zur Übernahme vormals kreisfreier Städte belastet; zum anderen wurden die neugebildeten Landkreise dadurch belastet, daß durch die Eingliederung steuerstarker Stadtrandgemeinden in kreisfrei gebliebene Städte eben diese Randgemeinden den verbleibenden Landkreisen weggenommen wurden. In beiden Fällen erfolgten jedoch Ausgleichszahlungen aus dem Sonderfonds für Landkreise.
Über Nachfrageeffekte durch die i. R. d. Gebietsreform an die Kommunen gegebenen Finanzmittel läßt sich nichts sagen. Erkenntnisse hierzu liegen deshalb nicht vor, weil die Mittel überwiegend ohne Verwendungsnachweis gegeben wurden. Erfahrungsgemäß sind sie jedoch überwiegend in den investiven Bereich geflossen.
Über gebietsreforminduzierten Nutzen bei Sonderbehörden ist keine Aussage möglich. Das Bayer. Staatsministerium des Innern argumentierte, , daß die Neuorganisationsmaßnahmen im Bereich staatlicher Behörden mit der Gebietsreform nichts zu tun hatten, um Entschädigungsforderungen vorzubeugen.
Zur Begründung, daß Förderungen und Ausgleichszahlungen i. R. d. Gebietsreform aus den Zuwachsraten des Finanzausgleichsvolumens finanziert wurden, händigt mir Herr Diehl einschlägiges Zahlenmaterial aus. Dieses Zahlenmaterial belegt, daß die Zuwachsraten im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs erheblich über den Förderbeträgen liegen, die aus dem Finanzausgleich heraus i. R. d. Gebietsreform gegeben wurden.
Über Folgekosten bei erforderlich gewordenen Landratsamtsgebäuden liegen im Bayer. Staatsministerium des Innern keine Erkenntnisse vor.

Gespräch mit Herrn Ministerialrat Schulz, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Brand- und Katastrophenschutz, 21.5.1984

Hinsichtlich der Vermutung der Abnahme des ehrenamtlichen Elements im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform muß gesagt werden, daß im Bereich der Feuerwehren seit der Gemeindegebietsreform in der Mannschaftsstärke sogar eine zahlenmäßige Zunahme zu verzeichnen ist, für die man keine plausible Erklärung geben kann.
Durch die Kreisreform erfolgten Änderungen in der Feuerwehrhierarchie. Vor der Kreisreform gab es nur einen Kreisbrandinspektor. Durch die größeren Landkreise infolge der Kreisreform wurden mehr Führungskräfte im Bereich der Feuerwehren gebraucht, so daß auch eine neue Hierarchie geschaffen werden mußte. So steht nach der Kreisreform an der Spitze der Feuerwehrhierarchie in einem Landkreis ein Kreisbrandrat, die Ebene darunter bilden mehrere Kreisbrandinspektoren, denen geographische Teilgebiete des Landkreises zugeteilt sind, sowie eine weitere Ebene darunter eine Reihe von Kreisbrandmeistern, welche jeweils bestimmte Fachgebiete betreuen. In der überwiegenden Zahl sind all diese ehrenamtlich tätig.
Betrachtet man die Entwicklung bei den Feuerwehren, muß berücksichtigt werden, daß es bei den Feuerwehren nicht mehr allein um die Brandbekämpfung geht, sondern schlechthin um technische Hilfeleistungen. Man geht von einem Verhältnis von Brandeinsatz zu technischen Hilfeleistungen von 1 : 4 aus. Weitere Einrichtungen und freiwillige Hilfsorganisationen, die auf gemeindlicher und auf Kreisebene tätig sind, sind das Bayer. Rote Kreuz, der Arbeitersamariterbund, die Johanniter-Unfallhilfe,der Malteser Hilfsdienst, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, die Wasserwacht und das Technische Hilfswerk. Diese können jedoch nicht mehr in den Zusammenhang mit der Gebietsreform gebracht werden.

Gespräch mit Herrn Oberregierungsrat Leuner, Bayer. Staatsministerium des Innern,Sachgebiet Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Organisation der Staatsverwaltung, 22.5.1984

Über die Entwicklung der Summe der Parteiverkehrszeiten infolge der Gebietsreform lasen sich keine Angaben machen. Das Dienststellenverzeichnis kann in dieser Frage nicht weiterhelfen, da es nur Auskunft über die Zahl der staatlichen Dienststellen bis hinunter zur Landratsamtsebene gibt. Rein kommunale Dienststellen sind dort nicht berücksichtigt.
Auch über Anpassungkosten bei Sonderbehörden lassen sich keine Angaben machen. Über den aktuellen Stand der Funktionalreform händigt mir Herr Leuner eine Übersicht der Delegationen aus, deren Stand er mit Ende 1983 angibt.

Gespräch mit Herrn Ministerialrat Dr. Kunert, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, 22.5.1984

Über Umstellungskosten im Bereich kommunaler Versorgungsbetriebe infolge der Gebietsreform liegen im Bayer. Staatsministerium des Innern keine Erkenntnisse vor.Hierzu kann allenfalls der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) eine Aussage machen. Bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen dürften

jedoch kaum Auswirkungen eingetreten sein.
Über infolge der Gebietsreform verbesserte Kapazitätsauslastungen kommunaler Einrichtungen gibt es keinerlei Untersuchungen.
Zur Verteilung der Lasten aus zentralen kommunalen Einrichtungen läßt sich allerdings sagen, daß diese nunmehr gerechter verteilt sind. Gerade vor der Gemeindegebietsreform wurden zentrale Einrichtungen größerer Orte von Umlandgemeinden mit genutzt, ohne dafür Lasten mizutragen. Durch die Eingemeindungen werden diese Gemeinden bzw. deren Bürger jedoch mit herangezogen.

Gespräch mit Herrn Regierungsdirektor Schmaus, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Personalwesen, 22.5.1984

Herr Schmaus bezweifelt außerordentlich, daß die Zahl der Bediensteten in den Kernverwaltungen der Landkreise,wie einst erwartet,um 1.100 Bedienstete abgenommen hat. Dabei ist besonders problematisch, daß unter dem Begriff der "Kernverwaltung" nichts eindeutiges festgelegt ist und bei entsprechenden Umfragen seitens der Befragten darunter wohl stets etwas anderes verstanden wurde. Er würde darunter die Hoheits- und Leistungsverwaltung verstehen. Dennoch ist der Begriff nicht fest umrissen. Sicherlich gehören Altenheime und Krankenhäuser der Landkreise nicht dazu. Von einer Abnahme der Personalkosten von jährlich DM 40 Millionen, die auch erwartet wurde, kann heute auch keine Rede mehr sein. Das Personal wurde sogar aufgestockt. Die Sprachregelung dazu lautet aber, daß die Aufgaben zugenommen haben.
Es kann auch keine Rede davon sein, daß durch die Verlagerungen von Funktionen von Ministeriumsebene auf die Regierungen und von den Regierungen auf die Landkrise dort, wo Funktionen wegverlagert wurden, Stellen eingespart werden konnten. Vielmehr ist es zu Aufstockungen gekommen. Aber auch hier gilt die Sprachregelung, daß die Aufgaben zugenommen haben.
Konkrete Zahlen lassen sich nicht ermitteln, weder für die Entwicklung bei den Landratsämtern noch bei den Regierungen.
Zur Frage, inwieweit Bedienstete von Kommunalverwaltungen mit Angelegenheiten der Gebietsreform befaßt waren, lassen sich kaum gesicherte Aussagen machen. Solche Befassungen dürften jedoch nicht besonders umfangreich gewesen sein.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Jung, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Haushalt, 22.5.1984

Umzugskosten, die infolge der Gebietsreform angefallen sind, sind nirgendwo unter dem Gesichtspunkt "Gebietsreform" erfaßt. Sie gehen alle im Gesamttitel "Versetzungen" unter. Dies gilt für alle Dienstherrn, die davon betroffen waren, also für Gemeinden, Landkreise, Sonderbehörden,Gerichte usw. Man kann allerdings davon ausgehen, daß diese Kosten bei der Gemeindegebietsreform soviel wie keine Rolle spielten. Man muß auch sehen, daß solche Kosten schon aus politischen Gründen gar nicht zu ermitteln gewünscht wurden.
Für die Gewährung von Trennungsgeldern muß grundsätzlich die Umzugsbereitschaft des Empfängers gegeben sein. Bei der Gebietsreform wurde jedoch eine Ausnahme gemacht, indem auch Trennungsgelder trotz fehlender Umzugsbereit-

schaft an bevorzugte Personen bezahlt wurden. Jedoch gilt auch für Trennungsgelder, daß diese nirgendwo unter dem Gesichtspunkt der Gebietsreform erfaßt wurden. Auch diese Kosten sollten aus politischen Gründen gar nicht ermittelt werden. Man kann allerdings soviel sagen, daß die Trennungsgelder die öffentlichen Hände etwa 25 Jahre belasten werden. Das Trennungsgeld errechnet sich pro Jahr auf der Basis von 11 Monatskarten der 2. Klasse Bundesbahn. Diese Formel gilt für alle Dienstherrn.

Gespräch mit Herrn Dipl. Kaufmann Steinberger, Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 22.5.1984

Über laufende Kosten baulicher Investitionen liegen im Bereich der Statistik nur Totalwerte vor, aus denen laufende Kosten für durch die Gebietsreform erforderlich gewordene Investitionen nicht herausgelöst werden können. Solche Kosten wurden also nicht unter dem Merkmal der Gebietsreform erfaßt. Ebensowenig wurden unter diesem Merkmal Verbesserungen bei öffentlichen Versorgungsleistungen erfaßt, für die jedoch im Bereich der Statistik Totalwerte vorliegen. Das gleiche gilt auch für Kosten der Rechtspflege, die nur insgesamt vorliegen, jedoch nicht spezifiziert nach Gesichtspunkten der Gebietsreform.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Skoruppa, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunale Gliederung und Kommunale Zusammenarbeit, 23.5.1984

Zum Personaleinsatz für die Kreisreform im Bereich des Bayer. Staatsministeriums des Innern kann Herr Skoruppa nunmehr Zahlen nennen. Der Personaleinsatz betrug in den Jahren 1970 und 1971 sechs Berichterstatter aus dem höheren Dienst, vier Beamte aus dem gehobenen Dienst sowie zeitweise zwölf Mitarbeiter aller Laufbahngruppen, beamtet und angestellt. In der heißen Phase trat eine starke Belastung der Hausdruckerei, der Botendienste, von Zeichnern, technischen Angestellten und Schreibkräften hinzu. Das Beschäftigungsausmaß läßt sich nicht mehr quantifizieren.
Skoruppa teilt die Auffassung über die mögliche Unterscheidung zwischen echt freiwilligen und zwangs-freiwilligen Zusammenschlüssen bei der Gemeindegebietsreform. Man kann der Auffassung zustimmen, daß alle Beschlüsse, die im Dezember 1975 gefaßt wurden, als reine Geld-Beschlüsse anzusehen sind, da sie im letztmöglichen Moment gefaßt wurden.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Diehl, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunales Finanzwesen, 29.5.1984

Ich unterbreite Herrn Diehl meine Vorschläge zur Bildung von Kategorien für Gemeinden bei der Gemeindegebietsreform hinsichtlich unterschiedlicher Zwangsgrade. Herr Diehl hält die Vorschläge für praktikabel und vertretbar. Zur Beurteilung möglicher Kosten oder Nutzen durch die Gebietsreform bei Sonderbehörden ist auf die offizielle Sprachregelung hinzuweisen, nach der die Gebietsreform nicht ursächlich für die Anpassungen im Bereich der staatlichen Behördenstruktur war. Änderungen im organisatorischen Bereich von Son-

derbehörden hätten sich also auch ohne Gebietsreform-Maßnahmen vollzogen Sie waren nicht gebietsreforminduziert.
Zu den Kosten für die Zinsbegünstigung von Krediten im Rahmen des Strukturförderungsprogramms der Staatsregierung ist zu betonen, daß dieses Programm nur ehemaligen Kreisstädten galt, weil gerade bei ihnen Zentralitätsverluste zu erwarten waren. Dieses Programm wurde von der Bayer. Landesbank Girozentrale abgewickelt. Es wurde eine Gesamt-Darlehens-Summe von DM 36.438.000 ausgereicht, verwaltet und abgewickelt, die vom Bayer. Staatsministerium des Innern bewilligt war.
Die Kosten für die Zinsbegünstigung sind im Lichte der folgenden Konstruktion zu sehen: In der Strukturförderung ehemaliger Kreisstädte sah man eine staatswirtschaftliche Aufgabe im Sinne des Art. 13 des Landesbankgesetzes, worin vorgeschrieben ist, daß der Freistaat Bayern mindestens 50 % seines Gewinnanteils bei der Landesbank für die staatswirtschaftlichen Aufgaben der Bank zu verwenden hat.
Eine Differenzierung der Abflüsse aus dem Sonderfonds für Landkreise unter dem Merkmal der Gebietsreform ist deshalb kaum möglich, weil in den Dokumentationen nicht nach den Antragsgründen aufgeteilt wurde. Als plausibler Kompromiß kann jedoch folgende Argumentation gelten: Im Jahr 1982 war der Titel letztmals mit DM 30 Millionen dotiert, 1983 nur mehr mit DM 15 Millionen. Ausgehend von der Tatsache, daß im Jahr 1982 letztmals gebietsreformveranlaßte Auszahlungen erfolgten, kann man sagen, daß grundsätzlich die Hälfte der Ausreichungen der Gebietsreform zuzurechnen sind.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Ministerialrat Frey, Bayer. Staatsministerium der Finanzen, Sachgebiet Kommunaler Finanzausgleich, 1.6.1984

Als Ergänzung zu unserem letzten Gespräch teilt mit Herr Frey Zahlen über die Kosten für Neu- und Erweiterungsbauten infolge der Gemeindegebiets- und Kreisreform mit. Die Zahlen sind in dieser Form noch nicht veröffentlicht, können aber von mir veröffentlicht werden. Die Kosten für Neu- und Erweiterungsbauten sind reine Bauwerkskosten. Sie sind in folgender Aufstellung zusammengefaßt:

Bauwerke / Reg. Bezirk	Landratsämter		Rathäuser und Verwaltungsgebäude von Verw.gemeinschaften	
	Anzahl der Maßnahmen	Ges.kosten in Mio. DM	Anzahl der Maßnahmen	Ges.kosten in Mio. DM
Oberbayern	22	102,0	117	151,0
Niederbayern	8	81,4	99	141,2
Oberpfalz	9	95,8	67	102,9
Oberfranken	5	84,0	76	89,1
Mittelfranken	6	41,5	114	102,7
Unterfranken	4	61,1	145	120,8
Schwaben	8	81,8	37	70,0
Summen	62	507,6	650	757,7

Eine Differenzierung der Ausreichungen aus dem Sonderfonds für Landkreise, wie sie Herr Diehl im Bayer. Staatsministerum des Innern mals plausibel vorgeschlagen hat, kann so nicht erfolgen. Zum einen ist eine Zurechnung von DM 15 Millionen pro Jahr für die Kreisreform sicher zu hoch gegriffen. Zum anderen haben bei der Herabsetzung der Dotierung von 1982 auf 1983 die ausgelaufenen Kreisreform-Hilfen zwar eine Rolle gespielt, waren jedoch nicht ausschlaggebend. Ausschlaggebend für die Rückführung auf DM 15 Millionen waren vielmehr fiskalische Gründe.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Werndl, Richter am Oberlandesgericht München, Stellvertreter des Generalsekretärs des Bayer. Verfassungsgerichtshofs, 18.6.1984

Über die Kosten, die beim Bayer. Verfassungsgerichtshof infolge der Gebietsreform entstanden sind, können nur Anhaltspunkte gegeben werden.
Über die Personalkosten kann soviel wie gar nichts gesagt werden. Wegen Popularklagen oder Verfassungsbeschwerden im Zusammenhang mit der Gebietsreform ist niemand zusätzlich eingestellt worden. Insgesamt sind von 1973 bis heute 46 Popularklagen und Verfassungsbeschwerden eingegangen. Die Reihe der Verfahren ist jedoch nicht zu Ende. Erst wenige Tage vor dem Gespräch ist wieder eine Popularklage, die 47., eingegangen von der Mitgliedsgemeinde Eggstätt zwecks Entlassung aus einer Verwaltungsgemeinschaft. Ein Ende ist auch noch nicht abzusehen.
Von all diesen Verfahren wurden 26 durch Entscheidung erledigt, zwölf wurden zurückgenommen und neun Verfahren sind noch offen.
Vom Personal des Verfassungsgerichtshofs waren lediglich vier Angestellte aus der Geschäftsstelle mit Angelegenheiten der Gebietsreform befaßt. Der Umfang dieser Befassungen kann jedoch als gering angesehen werden, wenn man davon ausgeht, daß pro Jahr beim Bayer. Verfassungsgerichtshof etwa 200 neue Sachen eingehen. In der gesamten Laufzeit der Gebietsreform-Verfahren von 10 Jahren ergibt sich somit eine Zahl von etwa 2.000 neuen Sachen, von denen die 47 Gebietsreform-Verfahren nur 2,35 % betragen. Sie können so gesehen vernachlässigt werden.
Es lassen sich jedoch folgende Anhaltspunkte festhalten:
- Berichterstattergebühr: Sie fiel an, wenn ein Verfahren zu entscheiden war und betrug DM 679 pro Fall. Für die gesamten Berichterstattergebühren läßt sich also ein Betrag von 26 x DM 679 = DM 17.674 errechnen. Bei Rücknahme eines Verfahrens fielen keine Berichterstattergebühren an.
- Sitzungsgelder: Dazu läßt sich ein Betrag von DM 57.096 errechnen, und zwar durch 26 Entscheidungen mit 9 Richtern, wobei pro Fall zwei Sitzungen (Vorberatung und Hauptberatung) stattfanden und für jede Sitzung DM 122 berechnet wurden.
- Omnibuskosten für Ortstermine: Es fanden 6 Ortstermine statt, wobei pro Ortstermin im Durchschnitt ein Betrag von DM 600 für Omnibuskosten anzusetzen ist. Insgesamt ergeben sich DM 3.600.
- Sitzungsgelder für Ortstermine: 6 Ortstermine mit 9 Richtern ergeben bei einem Satz von DM 122 eine Summe von DM 6.588.
- Reisekosten für Verfassungsrichter: Diese lassen sich im nachhinein nicht feststellen, denn man müßte dazu für jedes Verfahren nachprüfen, welcher Richter gerade beteiligt war und woher dieser kam. Als Anhaltspunkt läßt sich jedoch heranziehen, daß der Bayer. Verfassungsgerichtshof im ganzen Jahr etwa DM 10.000 als Reisekosten verausgabt. Bei 200 Verfahren pro Jahr ergibt sich ein Durchschnittsbetrag von DM 50. Für 47 Verfahren der Gebietsreform können also DM 2.350 angesetzt werden.

- Erstattungen von außergerichtlichen Kosten aus der Staatskasse: In drei Fällen waren Popularklagen von Gemeinden erfolgreich, beispielsweise die Klagen der Gemeinden Horgau und Irlbach. Diese bekamen die Anwaltskosten aus der Staatskasse erstattet. Der Streitwert lag pro Verfahren bei DM 350.000, der jeweilige Anwalt erhielt pro Verfahren DM 10.000. Die Belastung für die Staatskasse kann also mit DM 30.000 beziffert werden.

Weitere Angaben lassen sich zu den Kosten für Rechtsmittel im Zusammenhang mit der Gebietsreform nicht machen. Blieben Verfahren erfolglos, mußten die Gemeinden ihre Kosten selbst tragen, bzw. deren Rechtsschutzversicherungen. Von Mutwilligkeitsgebühren wurde in keinem Fall Gebrauch gemacht. Der hier genannte Faktorverzehr kann ausschließlich der Gemeindegebietsreform zugerechnet werden. Ein Faktorverzehr für die Kreisreform kann vernachlässigt werden.
Gerichtliche Kosten fielen für die klagenden Parteien nicht an. Zu den außergerichtlichen Kosten kann man von einem durchschnittlichen Streitwert von DM 350.000 pro Fall ausgehen.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Oberamtsrat Fuderer, Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Straßenplanung, Gesamtverkehrsplan Bayern und Massenverkehr, 18.6.1984

Zusätzlicher Straßenbau infolge der Gebietsreform erfolgte allenfalls im Bereich von Geh- und Radwegeverbindungen, um den neuen innerörtlichen Verkehrsbedürfnissen in neugebildeten Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften Rechnung zu tragen. Allerdings wurden die Förderungen, die im Rahmen der Gebietsreform an die Kommunen gegeben wurden, auch deshalb gegeben, um den Geh- und Radwegebau auf freier Strecke zu unterstützen.
Daneben wurden allenfalls Prioritäten geändert, d. h., daß so manche Straße bevorzugt ausgebaut wurde, die ohne Gebietsreform erst später ausgebaut worden wäre. Als Straßenbaumittel wurden beispielsweise auch Mittel eingesetzt, die zum Ausgleich für Zentralitätsverluste gegeben wurden.
Es läßt sich aber nicht nachweisen, daß die eine oder andere Baumaßnahme ausschließlich der Gebietsreform zuzurechnen ist. Die Frage, ob durch die Gebietsreform zusätzlicher Straßenbau getätigt wurde, der ohne Gebietsreform unterblieben wäre, muß verneint werden.
Weil nach dem Merkmal "Gebietsreform" keinerlei Wegebau erfaßt wurde, sind auch keine Mengenangaben dazu möglich, inwieweit Geh- und Radwege allein der Gebietsreform wegen gebaut wurden. Solche Daten wurden in keiner Weise gesammelt.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Ministerialrat Schmidt, Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachbereich Städtebau, Städtebauförderungs-Grundsatzfragen, 22.6.1984

Im Augenblick besitzt die Oberste Baubehörde noch schlechte Informationen über Auswirkungen der Gebietsreform in Planungsfragen. Die Behörde ist konkret nicht in der Lage zu sagen, ob sich im Bereich der Planung etwas verbessert oder verschlechtert hat. Dennoch kann man aber davon ausgehen, daß Verbesserungen eingetreten sind.

Einige wenige allgemeine Feststellungen lassen sich dennoch machen. So haben sich durch die bessere Verwaltungstätigkeit, durch die bessere Vorbereitung von Sitzungen, durch die besseren Stellungnahmen zu Bedenken und Anregungen die Planungszeiträume mit Sicherheit verkürzt. Auf der anderen Seite hat natürlich eine gewisse Ferne beispielsweise einer Verwaltungsgemeinschaft von einer Mitgliedsgemeinde auch zu einem etwas geringerem Engagement in der Sache selbst geführt, d. h. es ist etwas an Unmittelbarkeit verloren gegangen.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Gebhard, Regierung von Oberbayern, Sachgebiet Kommunales Dienstrecht, Gebietsänderungen und Sparkassenwesen, 27.6.1984

Zum Personaleinsatz zur Durchführung der Gemeindegebietsreform kann gesagt werden, daß diese bei der Regierung von Oberbayern mit vorhandenem Personal durchgeführt wurde. Zwei Mitarbeiter waren ausschließlich mit Angelegenheiten der Gemeindegebietsreform befaßt, einer aus dem gehobenen und einer aus dem höheren Dienst. Dies galt für die Hauptphase der Gemeindegebietsreform, die 1972 begann und am 12. April 1976 mit den Regierungsverordnungen endete.
In der davorliegenden Zeit liefen die Arbeiten für die Gemeindegebietsreform sowie für die Kreisreform nur nebenbei mit, wobei etwa 4 Mitarbeiter laufend immer wieder mit Angelegenheiten der Gebietsreform zu tun hatten. Bei der Kreisreform stellte die Regierung eine Art Zulieferer für das Bayer. Staatsministerium des Innern dar. In der Zeit nach den Regierungsverordnungen waren jedoch noch Nacharbeiten für die Gemeindegebietsreform erforderlich. Beispielsweise Bescheide nach Art.13 der Bayer. Gemeindeordnung sowie über Rechts- und Verwaltungsfragen, etwa über die Weitergeltung des Ortsrechts, die Aufstockung der Feldgeschworenen nach dem Abmarkungsgesetz oder über die Gültigkeit gespaltener Hebesätze.
Die Nachkorrektur beschäftigte die Regierung von Oberbayern nur ganz am Rande, sie kann vernachlässigt werden.
Im übrigen kann man sagen, daß in der heißen Phase der Jahre 1975 bis zum Erlaß der Regierungsverordnungen die Gemeindegebietsreform an vielen Stellen der Regierung Arbeit verursachte, etwa in der Druckerei, bei Zeichnern usw..Genaues läßt sich jedoch nicht mehr sagen. Eine Arbeitsgruppe wie etwa im Bayer. Staatsministerium des Innern gab es nicht.
Über Nutzen und Einsparungen durch frei gewordene Bauten und Einrichtungen läßt sich soviel wie nichts sagen. Freigewordene Gemeindedienststellen waren vor der Gemeindegebietsreform in den meisten Fällen in Mieträumen untergebracht. Eine Aussage zur Frage von Einsparungen durch den Wegfall von Mieten und durch die Verringerung der Unterhaltungs- und Instandhaltungskosten durch die Verringerung von Amtssitzen ist ebensowenig möglich.
Über die Außen- bzw. Annahmestellen, in die ehemalige Verwaltungsdienststellen von Gemeinden häufig umgewandelt wurden, läßt sich sagen, daß diese von den Bürgern wegen mangelnder Kompetenz erfahrungsgemäß nicht angenommen wurden. Sie dürften sich totlaufen.
Die Laufzeit von Gebietsänderungsverträgen betrug allgemein fünf Jahre, jedoch waren rechtlich auch längere Laufzeiten möglich.
Den zusätzlichen Bau bzw. Um- oder Erweiterungsbauten für Verwaltungsdienststellen können nicht ausschließlich der Gemeindegebietsreform zugerechnet werden, weil gerade im gemeindlichen Bereich schon vor der Gemeindegebietsreform ein großer Nachholbedarf bestand. Durch die Gemeindegebietsreform wurde dieser Nachholbedarf erst ausgelöst.
Zur Methodik der Untersuchung von Veränderungen infolge der Gebietsreform muß

es als unmöglich angesehen werden, den jetzigen Zustand infolge der Gebietsreform mit einem fiktiven Zustand zu vergleichen, wie er sich ohne Gebietsreform eingestellt hätte. Ein solcher fiktiver Zustand als Vergleichsobjekt läßt sich nicht herstellen.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Ministerialrat Schmidt, Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiete Städtebau, Städtebauförderungs-Grundsatzfragen, 3.7.1984

Gespräche mit kommunalen Planungsexperten haben seit dem letzten Telefongespräch am 22.6.1984 ergeben, daß die allgemein formulierten positiven Auswirkungen der Gebietsreform im Planungsbereich eingetreten sind. Die Verwaltungsvorarbeiten in Bau- und Planungsfragen konnten mit Sicherheit verbessert werden. Indikatoren wurden dazu jedoch noch nicht festgelegt. Darüberhinaus ist die Untersuchung von Verbesserungen im kommunalen Planungsbereich mit einer Reihe von Unwägbarkeiten belastet, etwa die immer höher werdende Zahl von Bürgereinsprüchen, welche die Planungszeiträume verlängern. Insgesamt ist jedoch das Pauschalurteil möglich, daß im Planungssektor durch die Gebietsreform Verbesserungen eingetreten sind.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Dr. Schmidt, Präsident des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs, 19.7.1984

Die Kosten der Rechtsgewährung im Zusammenhang mit der Gebietsreform können angesichts der gesamten Kosten der Gebietsreform als Marginalien angesehen werden.
Im Bereich des Verwaltungsgerichtshofs wurde kein zusätzliches Personal eingestellt, welches den Verfahren im Zusammenhang mit der Gebietsreform zuzurechnen gewesen wäre. Zwar wurden im Laufe der 70er Jahre die Planstellen aufgestockt, jedoch wegen der allgemein sprunghaften Zunahme gerichtlicher Verfahren. Beispielsweise gab es 1970 beim Bayer. Verwaltungsgerichtshof 2.000 neue Streitsachen pro Jahr, im Jahr 1980 waren es schon 11.000. Ein wesentlicher Teil der Zunahme kann auf Asylverfahren zurückgeführt werden.
Zwar hat sich der damalige vierte, jetzt fünfte Senat über ein Jahr hinweg fast ausschließlich mit Verfahren der Gebietsreform befaßt. Kosten lassen sich hierfür jedoch nicht mehr feststellen. Dazu müßten beispielsweise alle damaligen Kostenrechnungen für die Richter und die Landesanwaltschaft überprüft werden, zur Feststellung der Reisekosten müßten die damaligen Fahrtenbücher nachgerechnet werden. Eine solche Aufgabe ist weder von der Verwaltung des Verwaltungsgerichtshofs noch durch einen Doktoranden zu bewältigen.
Auch eine Schätzung von Kosten auf der Basis durchschnittlicher Streitwerte muß wegen der Degression der Anwaltsgebühren mit steigendem Streitwert fraglich bleiben.
Es erscheint intellektuell redlicher, die Kosten der Rechtsgewährung auszuklammern aufgrund der Geringfügigkeit der Verfahren im Zusammenhang mit der Gebietsreform im Lichte der Zahl aller anderen Verfahren. Insgesamt waren bis zum heutigen Zeitpunkt etwa 150 Verfahren im Zusammenhang mit

der Gebietsreform anhängig. Sie erscheinen als verschwindend gering gegenüber 11.000 Verfahren pro Jahr.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Dr. Schwinghammer, Bayer. Städtetag, 26.7.1984

Im Zusammenhang mit der Frage nach Höhergruppierungen von Verwaltungspersonal infolge größerer Gebiets- und Verwaltungseinheiten ist auf die "Stellenobergrenzenverordnung" hinzuweisen, welche für die Kommunen im Personalbereich harte Grenzen setzte. Sie wurden dadurch in ihrer Personalwirtschaft stark eingeschränkt. Dadurch konnten die Kommunen nicht mehr ohne weiteres in den Besoldungen nach eigenem Ermessen verfahren, nur wenn sich bestimmte Kriterien änderten.
Was die Gebietsreform betrifft, lassen sich darüber jedoch keine Angaben machen. Man hatte zwar gehofft, durch die gesamte Verwaltungsreform Personal einsparen zu können. Die Neubauer-Kommission unternahm auch den Versuch, einen solchen Effekt hochzurechnen, was jedoch wieder verworfen wurde, weil im Endeffekt keine Einsparungen zu verzeichnen waren. Man kann also im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform insgesamt weder von einer Steigerung noch von einer Senkung der Personalkosten sprechen.
Im Personalbereich wirkte sich natürlich aus, daß im Rahmen von Gebietsumgliederungen durch die neuen Körperschaften Personal übernommen werden mußte, welches, sofern nicht ausgelastet, im wesentlichen nur durch natürliche Fluktuation abgebaut werden konnte bzw. kann.
Die "Stellenobergrenzenverordnung" wurde vom Bayer. Städtetag stets als Einengung der kommunalen Personalwirtschaft angesehen, gegen sie wurde deshalb auch stets angegangen. Die "Stellenobergrenzenverordnung" hat aber mit der Gebietsreform nicht dergestalt zu tun, daß sie etwa im Zusammenhang mit ihr erlassen worden wäre.
Über Veränderungen in der Kapazitätsauslastung kommunaler Einrichtungen infolge der Gebietsreform liegen keine Untersuchungen vor. Lediglich geht man derzeit anhand eines Musterfalles der Frage nach, inwieweit durch Privatisierungsmaßnahmen Verbesserungen in der Auslastung kommunaler Bauhöfe möglich sind.
Kosten für Rechtsmittel fielen im Bereich der Städte insgesamt überhaupt nicht an, da die Städte in der Regel gebietlichen Zuwachs erhielten. Lediglich bei der Reform der Landkreise und kreisfreien Städte gab es einige Verfahren im Zusammenhang mit der Stadt-Umland-Problematik.
Eine Gesamtzahl kommunaler Dienststellen bei den Städten ist dem Bayer. Städtetag nicht bekannt. Es gibt auch keinen Anlaß, dies zu ermitteln. Die Städte wollen in solchen Fragen auch in der Regel keinen Einblick gewähren.
Wie die Entwicklung bei den gemeindlichen Außen- bzw. Annahmestellen betrifft, dürfte die Tendenz zutreffen, daß diese nach und nach geschlossen werden. Diese Entwicklung entspricht auch der Tatsache, daß die Ortssprecher nach und nach weniger werden, weil sie bei den Kommunalwahlen die Möglichkeit hatten, in die Stadträte gewählt zu werden.
Eine Summe von Parteiverkehrszeiten läßt sich nicht benennen.
Zahlenangaben über Doppelmitgliedschaften im Bayer. Städtetag und im Bayer. Gemeindetag liegen nicht vor. Der Bayer. Städtetag hat derzeit etwa 250 Mitglieder.

Gespräch mit Herrn Müller, Geschäftsführer der Landesgruppe Bayern des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU), 30.7.1984

Im Zusammenhang mit der Frage nach gebietsreforminduzierten Veränderungen im Bereich kommunaler Versorgungen sind die Versorgungen mit Strom, Wasser, Gas und Fernwärme interessant.
Der VKU in Bayern zählt derzeit 120 Mitglieder. Mitglieder sind alle großen und mittleren Städte, kleinere Gemeinden bis ca. 10.000 Einwohner sind teilweise Mitglied. Dies bedeutet, daß Mitglieder des VKU bei der Gebietsreform kaum einmal selbst umgegliedert wurden, sondern im Gegenteil aufgenommen haben. Dabei wurden wiederum fast ausschließlich nur Wasserversorgungen übernommen, denn Gas- und Fernwärmeversorgungen besaßen nur große Kommunen, die selbst nur aufgenommen haben. Änderungen im Bereich der Stromversorgung waren bisher wegen der langfristigen Konzessions- und Lieferverträge nicht möglich.
Die aufnehmenden Kommunen machten nach bisheriger Erfahrung die Wasserversorgung in den aufgenommenen, vor allem dörflichen Gebieten leistungsfähiger. Dies betrifft beispielsweise die Wasserqualität und die Beseitigung von Leckschäden. Daneben wird nunmehr auch in den dörflichen Gebieten die Gasversorgung vorangetrieben. Somit kann allgemein von einem Nutzen in den ländlichen, aufgenommenen Gebieten gesprochen werden. Die Versorgungsstrukturen haben sich in den ländlichen Gebieten ganz allgemein verbessert.
Für die Stromversorgung läßt sich folgendes festhalten: Bei der Stromversorgung gab es durch die Gebietsreform in ganz Bayern bisher keine Änderungen, weder hinsichtlich versorgter Gebiete noch hinsichtlich der Tarife. Dies liegt daran, daß die EVU's noch vor der Gebietsreform ihre Konzessionsverträge langfristig verlängerten. Das Bayer. Staatsministerium des Innern hat dies zwar kritisiert. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen EVU's und dem VKU einigte man sich schließlich darauf, daß alle Verträge spätestens zum 1.1.1995 auslaufen sollten. Dies wurde über die 4. Kartellgesetznovelle im § 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen geregelt. Somit kann für die Stromversorgung im Zusammenhang mit der Gebietsreform folgendes festgehalten werden:

- In tariflicher Hinsicht kam es weder zu Besser- noch zu Schlechterstellungen, weil bisher keine Änderungen eingetreten sind. Wegen des Grundsatzes der "horizontalen Demarkation" wäre dies auch gar nicht möglich, denn dieser Grundsatz bedeutet, daß in zueinander benachbarten Versorgungsgebieten stets die gleichen Tarife zu gelten haben.
- Die Gebietsreform hat demnach auch nicht zu Preisgefällen zwischen städtischen und ländlichen Regionen geführt.
- Fehl- oder Doppelinvestitionen können nicht getätigt worden sein. Hinsichtlich der erst nach dem Stichtag 1.1.1995 zu erwartenden Änderungen der Stromversorgungsstruktur laufen aber bereits Verhandlungen zwischen EVU's und Kommunen.
- Im Hinblick auf den Stichtag 1.1.1995 kann es natürlich zu Konkurrenzsituationen kommen, weil regionale Versorgungsunternehmen die Gebiete nicht an die EVU's abgeben wollen.
- Zu Anpassungskosten bei EVU's ist es somit generell auch nicht gekommen.

Anpassungskosten gab es jedoch im Bereich der Wasserversorgungen. Dem VKU liegen darüber jedoch keine Zahlen vor, nicht einmal darüber, wieviele Übernahmen von Wasserversorgungen es gab.
Personalkostenmehrungen können sich ergeben haben, weil sich bei Angestellten von Stadtwerken die Bezüge an den Umsätzen orientieren, und diese durch die Gebietsreform gestiegen sind.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Schulz, Kämmerer der Stadt Traunreut, 31.7.1984

Die Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung hat die Beweglichkeit der Kommunen im Bereich der Personalwirtschaft in der Tat erheblich eingeschränkt. Ziel war es, die kommunalen Bediensteten dem ganzen Staatsdienst gleichzustellen. Die Kommunen bezahlten nämlich i.d.R. bessere Gehälter als der staatliche Bereich. Mit der Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung ging somit ein Motivationsverlust bei kommunalen Bediensteten einher.
Für Höhergruppierungen infolge höherer Einwohnerzahlen oder größerer Gebietseinheiten gibt es nirgendwo eine gesetzliche Automatik. Höhergruppierungen bleiben letztlich den Kommunen überlassen. Gerade deshalb wirkte sich die Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung bei der Gebietsreform hemmend aus.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Schneider, Bayer. Landesbank Girozentrale, 31.7.1984

Kosten für die Zinsbegünstigung von Darlehen im Rahmen des Strukturförderungsprogramms für ehemalige Kreisstädte können pauschal nicht genannt werden. Sie sind nicht ermittelt worden. Dazu müßte jedes einzelne Kontingent herausgesucht und nachgerechnet werden.
Solche Kosten können nur dem Freistaat Bayern entstanden sein, der die ausgeschütteten Gelder über gewisse Haushaltsansätze in bestimmte Programme leitet. Diese Programme werden wiederum nicht nur durch Gewinnverwendungsmittel finanziert, sondern auch durch freie Kapitalmarktmittel sowie durch einmalige Zuschüsse durch den Freistaat. Die Gewinnverwendungsmittel alleine würden nicht ausreichen, solche Programme zu finanzieren.
Jedenfalls ist richtig, daß zumindest Teile des 50%igen Gewinnanteils, den der Freistaat nach Art. 13 des Landesbankgesetzes für staatswirtschaftliche Aufgaben der Bank verwenden muß, für diese Programme verwendet werden, wobei das Bayer. Staatsministerium des Innern jeweils im einzelnen Festlegungen treffen muß.
Welche alternativen Verwendungen die für das Strukturförderungsprogramm für ehemalige Kreisstädte verwendeten Mittel ansonsten hätten finden können, kann wiederum nur das Bayer. Staatsministerium des Inneren entscheiden, denn die Entscheidungsbefugnis liegt dazu nicht bei der Landesbank, sondern beim Bayer. Staatsministerium des Innern. Es wären jedoch mit Sicherheit ähnliche Programme gewesen, beispielsweise zur Verbesserung der Infrastruktur, im Umweltbereich, im Freizeit- oder Erholungsbereich.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Renner, Landkreisverband Bayern, 1.8.1984

Für Höhergruppierungen von Verwaltungspersonal infolge größerer Verwaltungseinheiten gab es keinen Spielraum, da die Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung sehr hemmend wirkte.
Finanzielle Abenteuer einzelner, zu Umgliederungen anstehender Landkreise im Hinblick auf die Kreisreform gab es eindeutig nicht. Zwar wollte der

Staat diesbezüglich gesetzliche Regelungen ergreifen, jedoch konnte sich der Landkreisverband dagegen erfolgreich mit dem Argument der kommunalen Selbstverwaltung zur Wehr setzen. Für die Gemeindegebietsreform kann jedoch davon gesprochen werden, daß eine Reihe von Gemeinden sich im Hinblick auf bevorstehende Umgliederungen auf finanzielle Abenteuer einliessen.
Die finanziellen Mittel, die im Zusammenhang mit der Kreisreform an die Kommunen geflossen sind,vor allem in den investiven Bereich.
Über Kosten für Rechtsmittel im Zusammenhang mit der Kreisreform liegen keine Zahlen vor.
Der Begriff der "Kernverwaltung", wie er in einer Umfrage des Landkreisverbandes bei den Landratsämtern verwendet wurde, bezeichnet den unmittelbaren Bereich des Landratsamtes als Kreisverwaltungsbehörde und untere staatliche Behörde, jedoch ohne Bauhöfe, Kreiskrankenhäuser, Schulen oder ähnliches.

Gespräch mit Herrn Regierungsdirektor Vetter, Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, 2.8.1984

Über längere Wege zu den Verwaltungsdienststellen für die Bürger infolge der Gemeindegebietsreform liegen keine amtlichen Zahlen vor. Man kann nur generell sagen, daß sich die Wege grundsätzlich verlängert haben.
Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen war insgesamt von der gesamten Gebietsreform wenig berührt. Dies lag einmal daran, daß die Anfänge der Gebietsreform in der Zeit vor der Gründung des Ministeriums (1972) lagen, und Fragen der Raumordnung beim Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr angesiedelt waren. So ist es dem Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen bei der Gebietsreform im wesentlichen darum gegangen, die Erreichbarkeit von kommunalen Dienststellen in einer für die Bürger zumutbaren Entfernung zu gewährleisten und durch die Gebietsreform keine zu großen Nachteile für "verlierende" Kommunen entstehen zu lassen, in dem angemessene Ausgleiche angeboten wurden.
Zur Verwendung der finanziellen Förderungen läßt sich sagen, daß zwar der Staat bewußt keinen Einfluß auf die Verwendung der Gelder nahm. Jedoch kann man mit Sicherheit davon ausgehen, daß die Finanzmittel ausschließlich in den investiven Bereich geflossen sind.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Helmprecht, Landkreisverband Bayern, 2.8.1984

In der Frage nach Verbesserungen in der Kapazitätsauslastung kommunaler Einrichtungen infolge der Gebietsreform läßt sich nur über die Situation bei Kreis-Bauhöfen etwas sagen. Durch die Kreisreform hat sich im wesentlichen nichts geändert. Die aufnehmenden Landkreise hatten von den aufgelösten Landkreisen zunächst alles zu übernehmen, also Personal, Betriebsgehöfte und Gerät. Es wurde nur geringfügig zentralisiert. Dies lag wesentlich auch daran, daß bereits vor der Kreisreform die Standorte der Betriebsgehöfte optimal zu den von dort aus zu betreuenden Objekten angesiedelt waren.
Härten gab es allerdings im Personalbereich, wenn beispielsweise nach

der Kreisreform nur ein Sachgebietsleiter für ein Gebiet zuständig war, welches vor der Kreisreform durch drei Sachgebietsleiter betreut wurde.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Skoruppa, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunale Gliederung und Kommunale Zusammenarbeit, 3.8.1984

Gegenstand dieses Gesprächs sind "sonstige Betroffene der Gebietsreform", die i. R. d. vorliegenden Arbeit als solche bezeichnet sind.
Skoruppa nennt dazu die "Aktionsgemeinschaft demokratische Gemeindegebietsreform Bayern", den sog. "Türkenfelder Kreis" sowie die "Arbeitsgemeinschaft für die Gebietsreform von Landkreisen und Gemeinden Bayerns", den sog. "Riedenburger Kreis".
Die "Arbeitsgemeinschaft für die Gebietsreform von Landkreisen und Gemeinden Bayerns" forderte mit Einschreiben vom 22.9.1971 an das Bayer. Staatsministerium des Innern die Einleitung eines Volksbegehrens zur Änderung des Art. 9 der Bayer. Verfassung. Die Begründung enthielt keinerlei wirtschaftlich relevante Aspekte, sondern sie wollte im wesentlichen die Gebietsreform nur auf gesetzlicher Basis und auf der Basis einer 2/3-Mehrheit im Bayer. Landtag abgewickelt sehen sowie ein Anhörungsrecht der Bürger sicherstellen.
Die "Aktionsgemeinschaft Demokratische Gemeindegebietsreform Bayern" richtete mit Einschreiben ohne Datum an das Bayer. Staatsministerium des Innern den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens. Das Schreiben ging im Ministerium am 3.11.1977 ein.
Unterlagen zu den genannten Gruppierungen kann das Bayer. Staatsministerium des Innern nicht herausgeben. Es kann nur Einsichtnahme in die genannten Schreiben gewährt werden.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Dietl, Direktor beim Bayer. Gemeindetag, 14.8.1984

Personalkostensteigerungen durch Höhergruppierungen von Verwaltungspersonal infolge größerer Gebiets- bzw. Verwaltungseinheiten konnten generell nicht beobachtet werden. Solche gab es möglicherweise in einzelnen Fällen, können aber als Kosteneffekte generell vernachlässigt werden.
Hinsichtlich zu erwartender finanzwirtschaftlicher Folgelasten durch Überschuldungen von Gemeinden im Hinblick auf bevorstehende Umgliederungen wurden die Gemeinden bereits vor der Reform durch das Bayer. Staatsministerium des Innern zur Zurückhaltung ermahnt. Diese Ermahnung wurde im großen und ganzen auch beachtet. Ein größeresProblem lag darin somit nicht.
Zur Frage nach der Verwendung finanzieller Förderungen im investiven oder konsumtiven Bereich der Gemeinden ist auch zu berücksichtigen, daß in der Regel in Gebietsänderungsverträgen Vereinbarungen darüber getroffen wurden, was mit den finanziellen Mitteln geschehen solle. Aus der Erfahrung läßt sich sagen, daß die Mittel in den investiven Bereich geflossen sind, meistens in den Straßen- und Wegebau. Konjunkturwirksame Nachfrageimpulse dürften davon allerdings nicht ausgegangen sein, jedenfalls keine bedeutsamen.
Zur Verbesserung von Kapazitätsauslastungen muß davon ausgegangen werden, daß Bauhöfe im Bereich kreisangehöriger Gemeinden ohnehin nur in größeren Gemeinden vorhanden waren, die selbst nicht umgegliedert wurden, sondern allenfalls andere Gemeinden aufnahmen, die selbst keine solchen Einrichtungen besaßen, vielleicht nur einen Unimog oder ähnliches Gerät. In solchen Fällen kann man

davon ausgehen, daß die Einrichtungen bei aufnehmenden Gemeinden nunmehr besser ausgenutzt werden konnten. Sofern durch Zusammenschlüsse bzw. Eingemeindungen überflüssige Kapazitäten entstanden, wurden diese erfahrungsgemäß von Gemeinden umgehend abgebaut.
Über Kosten für Rechtsmittel liegen keinerlei Informationen vor.
Die Zahl der gemeindlichen Dienststellen ist nicht bekannt, bekannt ist nur die Zahl der Gemeinden vor und nach der Reform. Bezüglich der Erfahrungen mit Außen- bzw. Annahmestellen ist eindeutig die Tendenz zu bejahen, daß diese nach und nach wieder abgebaut werden, wenn entsprechende Vereinbarungen in Gebietsänderungsverträgen auslaufen. Der wesentliche Grund dafür liegt darin, daß die Bürger in der Regel direkt zum Rathaus gehen, wo ihre Anliegen sofort und von qualifiziertem Personal erledigt werden können. Dies hängt aber auch damit zusammen, daß die Bürger aus den umgegliederten Gemeinden ihres Skepsis gegenüber den neuen Verwaltungsstellen nach und nach abbauen und sehen, daß sie in den Rathäusern keineswegs vernachlässigt werden. Das Argument der größeren Wege zu den Verwaltungsdienststellen muß auch deshalb als vorgeschoben gelten, weil der Gang zum Rathaus erfahrungsgemäß häufig mit anderen Erledigungen verbunden wird.
Über Parteiverkehrszeiten läßt sich nur wenig sagen. Die Außen- bzw. Annahmestellen waren oder sind erfahrungsgemäß nur zeitweilig besetzt. In den Rathäusern haben sich jedoch die Parteiverkehrszeiten tendenziell ausgeweitet. Konkrete Zahlen hierüber gibt es allerdings nicht. Was die Parteiverkehrszeiten betrifft, hat sich die Versorgung der Bürger jedoch eher verbessert. Im Vergleich zu anderen Behörden kann der Bürger sicher häufiger, auch an Nachmittagen, in die Gemeindeverwaltungen hinein.
Eine Zahl für die Doppelmitgliedschaften zwischen Bayer. Gemeindetag und Bayer. Städtetag wurde noch nicht berechnet. Die Zahl dürfte jedoch bei etwa 100 liegen.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Dr. Donhauser, Finanzreferent des Bayer. Städtetages, 20.8.1984

Übermäßige finanzielle Belastungen, die Gemeinden vor der Gebietsreform im Hinblick auf bevorstehende Umgliederungsmaßnahmen noch eingingen, haben im Bereich der Mitglieder des Städtetages, die sich fast ausschließlich nur in der Rolle der aufnehmenden Kommune befanden, zu keinen Problemen geführt. Dennoch gab es eine Reihe von umzugliedernden Gemeinden, die im Hinblick auf eine bevorstehende Umgliederung ihre Finanzen soweit wie nur möglich beansprucht . Die Verpflichtungen, die dabei eingegangen wurden, mußten von der neu gebildeten Gemeinde bzw. der aufnehmenden Stadt nach der Gebietsreform natürlich eingehalten werden. Zu Problemen hat dies jedoch in größeren kreisangehörigen Gemeinden über 10.000 Einwohnern nicht geführt. Zu Problemen kam es allerdings bei kleineren, kreisangehörigen Gemeinden, insbesondere in den Jahren allgemein schwacher Gemeindefinanzen. Solchen Gemeinden wurde allerdings bei erheblichen Problemen über den kommunalen Finanzausgleich in Einzelmaßnahmen geholfen, wobei solche Hilfsmaßnahmen dann nicht unter dem Stichwort "Gebietsreform" rangierten.
Donhauser übt Kritik daran, daß die Gebietsreform letztendlich überwiegend aus dem kommunalen Finanzausgleich bezahlt wurde, also aus Mitteln, die den Gemeinden und Landkreisen ohnehin zugestanden wären. D.h., daß die Gemeinden und Landkreise die Reform, welche der Staat gemacht hat, letztlich selbst zu

bezahlen hatten. Das Gegenargument des Bayer. Staatsministeriums des Innern, daß man dies so nicht sehen könne, weil die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs für die Gebietsreform aus den jeweiligen Zuwachsraten des Finanzausgleichs finanziert wurden, hält er für unsinnig. Es ist zwar richtig, daß diese Mittel aus den absoluten Zuwachsraten beim Finanzausgleich-Volumen finanziert wurden, aber in einer Verbundwirtschaft, wie der Steuerverbund einer ist, liegen die Anteile für die einzelnen Berechtigten am kommunalen Finanzausgleich in festen Prozentsätzen fest. Diese Anteile wurden durch die Gebietsreform nicht geändert. Den Kommunen hätten die Mittel also ohnehin zufließen müssen. Die kommunalen Spitzenverbände haben diesen Sachverhalt seit Beginn der Gebietsreform stets kritisiert und gefordert, daß der Staat die staatliche Gebietsreform, die er in einem staatlichen Interesse gemacht hat, deshalb auch aus staatlichen Mitteln, jedoch nicht aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs bezahlen sollte. Die kommunalen Spitzenverbände konnten mit dieser Forderung allerdings nicht durchdringen und erhoben diese Forderung letztendlich auch nicht mehr.

Erkenntnisse über die Verwendung von Fördermitteln im investiven oder im konsumtiven Bereich der Kommunen liegen dem Bayer. Städtetag nicht vor. Jedoch dürfte es sich überwiegend um investive Verwendungen gehandelt haben. Man kann davon ausgehen, daß die Fördermittel in aufgenommene Ortsbereiche geflossen sind und dort verbaut wurden, denn dort fehlte es in den meisten Fällen an Kanalisationen, an Gehsteigen usw. Hieran muß allerdings der Gedanke angefügt werden, daß solche Mittel zwar zunächst in den investiven Bereich geflossen sind, dennoch aber erhöhten konsumtiven Folgekosten führten. Die Erfahrung lehrt, daß die Folgekosten kommunaler Investitionen oftmals nicht bedacht werden und beispielsweise Hallenbäder wieder schließen müssen oder Mehrzweckhallen wieder veräußert werden.

Die Frage nach konjunkturell wirksamen Nachfrageeffekten der im Rahmen der Gebietsreform gegebenen Fördermittel läßt sich nur schwer beantworten. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es nicht Aufgabe der Kommunen ist Konjunkturförderung zu betreiben. Wesentlich dürfte sein, daß das Geld, welches im Zusammenhang mit der Gebietsreform investiven Zwecken zugeführt wurde, auch ohne die Gebietsreform ausgegeben worden wäre, und sicherlich im gleichen Maße für investive Zwecke. Deshalb kann man von besonderen gebietsreformspezifischen Konjunktureffekten nicht sprechen. Möglicherweise wären die Mittel ohne Gebietsreform stärker auf Städte oder größere Orte konzentriert worden, weil die kleinen Gemeinden nach wie vor keine zentralen Einrichtungen zu bauen gehabt hätten.

Gespräch mit Herrn Oberamtsrat Skoruppa, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachbereich Kommunale Gliederung und Kommunale Zusammenarbeit, 24.8.1984

Herr Skoruppa bestätigt, daß im Zusammenhang mit der Gemeindegebietsreform vom Bayer. Staatsministerium des Innern an die Gemeinden ein Schreiben des Inhalts ausgelaufen ist, daß der Freistaat Bayern über seinen eigenen Bedarf hinaus Anwärter eingestellt hat, um die Kommunen im Zusammenhang mit der Gebietsreform mit Beamten des gehobenen Dienstes versorgen zu können. Dabei handelte es sich um eine pauschale Mehrausbildung, die ohne exakte vorherige planerische Grundlage durchgeführt wurde. Betroffen war der "gehobene nichttechnische Verwaltungsdienst der allgemeinen inneren Staatsverwaltung", eine Ausbildung, die auf die spezifischen kommunalen Bedürfnisse zugeschnitten ist. Die Laufbahnstufe

lautet "Regierungsinspektoranwärter". Als Zahlenbeispiel für die Mehrausbildung kann gelten, daß im Jahr 1977 von den 241 Regierungsinspektoranwärtern mit bestandener Prüfung 65 an die Kommunen abgingen, im Zeitraum 1978 bis einschließlich 20. März 1979 von 196 Regierungsinspektoranwärter mit bestandener Prüfung jedoch 134.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Regierungsrat Oehler, Regierung von Unterfranken, 27.8.1984

Zur personellen Bewältigung der Gebietsreform bei der Bezirksregierung von Unterfranken wurde zusätzliches Personal von außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht eingestellt. Man behalf sich allerdings damit, daß ein Regierungsrat z.A. länger bei der Regierung blieb, ebenso Regierungsinspektoranwärter. Grundsätzlich wurde allerdings die gesamte Gebietsreform mit dem vorhandenen Personal abgewickelt. Es wurde nicht einmal innerhalb der Regierung organisatorisch umgeschichtet, sondern man ließ, falls erforderlich, junge Kräfte, welche noch keine Planstelle hatten, an der Gebietsreform mitarbeiten. Zusätzliche Planstellen für die Durchführung der Gebietsreform wurden also in keiner Weise geschaffen.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Abteilungsdirektor Zwing, Regierung von Niederbayern 27.8.1984

Zur personellen Bewältigung der Gebietsreform bei der Bezirksregierung von Niederbayern wurde kein neues Personal eingestellt, auch nicht von anderen Behörden, wie beispielsweise Landratsämtern, an die Regierung abgeordnet. Die Regierung behalf sich bei der Gebietsreform mit Regierungsräten z. A.. So wurden Angelegenheiten der Gebietsreform von zwei Regierungsräten z. A., die der Regierung zur regulären Ausbildung zugewiesen worden waren bearbeitet, darüber hinaus wurde die Gebietsreform mit der üblichen Kernmannschaft der Regierung abgewickelt.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Regierungsrat Berger, Regierung von Schwaben, 27.8.1984

Die personelle Bewältigung der Gebietsreform bei der Bezirksregierung von Schwaben gelang ausschließlich mit vorhandenem Personal. Zusätzliche Kräfte wurden keine eingestellt. Lediglich zur Erarbeitung der Anhörungsunterlagen, die zum 1.7.1975 an die Gemeinden herausgegeben wurden, waren zwei Inspektoren von einem Landratsamt für die Zeit von etwa sechs Wochen an die Regierung abgeordnet.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Oberamtsrat Hofmeister, Regierung von Oberpfalz, 27.8.1984

Zur personellen Bewältigung der Gebietsreform bei der Bezirksregierung der Oberpfalz wurde kein zusätzliches Personal eingestellt. Zeitweise kam es zwar zu Engpässen, so daß manchmal organisatorisch innerhalb der Regierung umgeschichtet werden mußte. Dabei wurden beispielsweise von anderen Sachgebieten

vorübergehend Kräfte zur Hilfe herangezogen. Alle Arbeiten im Zusammenhang mit Kreisreform und Gemeindegebietsreform wurden jedoch mit vorhandenem Personal erbracht.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Leitendem Ministerialrat Kuhn, Bayer. Staatsministerium des Innern, Sachgebiet Kommunales Personalwesen, 27.8.1984

Zur Frage der Weiterverwendung von Beamten und Angestellten bei einem Wegfall von Arbeitsplätzen im Zuge der Gebietsreform kann gesagt werden, daß es zu keinerlei Freisetzungen kam, da im Zweiten Stärkungsgesetz eine subsidiäre Übernahmepflicht festgelegt war. Diese Übernahmepflicht wurde auch auf Angestellte ausgedehnt. Wenn sich in Einzelfällen Bedienstete nicht übernehmen lassen wollten, so lag dies an persönlichen Gründen. Beispielsweise war es nicht immer zu verhindern, daß jemand den Dienstsitz wechseln mußte. In solchen Fällen kam es hin und wieder vor, daß beispielsweise weibliche Teilzeitkräfte den längeren Weg zur Dienststelle nicht mehr auf sich nehmen wollten und freiwillig ausschieden. Insgesamt gab es auf diesem Sektor keinerlei Probleme.
In der Zeit nach Durchführung der Gebietsreform gab es infolge der Übernahmepflicht da und dort zuviel Personal, welches teilweise auch heute noch vorhanden ist. Man kann aber davon ausgehen, daß im Laufe der Zeit durch die natürliche Fluktuation das Personal schrumpft. Es war auch nicht das eigentliche Ziele der Gebietsreform, Personal einzusparen. Gleichwohl ist es ein Nebeneffekt, der eines Tages eintreten soll, der auch da und dort bereits eingetreten ist.
Dabei muß auch bedacht werden, daß die Masse der Kleinstgemeinden, die es vor der Gemeindegebietsreform in Bayern gab, nur ehrenamtlich verwaltet wurden. Wenn im Zuge der Gemeindegebietsreform nunmehr drei solche Kleinstgemeinden zu einer neuen Einheitsgemeinde zusammengefaßt wurden, war hierfür natürlich ein hinreichend qualifiziertes hauptamtliches Personal notwendig und auch gewollt.

Gespräch mit Herrn Schützinger, Bürgermeister der Gemeinde Grabenstätt, Landkreis Traunstein, 28.8.1984

Die Schulsprengelsituation für die Grund- und Hauptschule in der Gemeinde Grabenstätt entspricht in keiner Weise den Ergebnissen der kommunalen Neugliederung, wie sie im Zuge der Gemeindegebietsreform im Bereich der Gemeinde Grabenstätt geschaffen wurden.
So müssen die Klassen 1 bis 4, soweit im Ortsteil Erlstätt ansässig, die Schule der Nachbargemeinde Vachendorf besuchen. Die Klassen 7 bis 9 der Gesamtgemeinde müssen jedoch die Schule der Nachbargemeinde Chieming besuchen. Die Gemeinde Grabenstätt ist bemüht, sämtliche Schüler in der gemeindeeigenen Schule zu unterrichten. In der gemeindeeigenen Schule sind die räumlichen und sächlichen Voraussetzungen dafür vorhanden.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Oberamtsrat Korbacher, Regierung von Mittelfranken, 11.9.1984

Bei der Regierung von Mittelfranken wurde die Gebietsreform ausschließlich

mit bei der Regierung vorhandenem Personal durchgeführt. Teilweise wurden zwar Überstunden geleistet, die jedoch durch Freizeitausgleich abgegolten wurden.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Regierungsrat Figg, Regierung von Oberfranken, 12.9.1984

Die Arbeiten im Zusammenhang mit der Gebietsreform wurden im Gemeindereferat durchgeführt. Sie wurden durchweg ausschließlich mit Regierungspersonal durchgeführt. Bei der Gemeindegebietsreform wurden dem Gemeindereferat vorübergehend von anderen Sachgebieten Fachkräfte zur Bewältigung der Arbeiten zugeteilt, die in einer Arbeitsgruppe zusammenarbeiteten.

Gespräch (Telefonat) mit Herrn Regierungsoberinspektor Eschlberger, Landratsamt Traunstein, 18.9.1984

In der Frage plausibler Daten für Geschoßflächen und Mieten läßt sich das ehemalige Landratsamt Laufen heranziehen. Es besaß zum Zeitpunkt der Kreisreform eine Geschoßfläche von 5.400 qm. Der Landkreis Laufen hatte zum Zeitpunkt 30.6. 1972 58.079 Einwohner. Der Mietpreis für Räumlichkeiten des Landratsamtes des heutigen Landkreises Berchtesgadener Land in Bad Reichenhall betrug im Jahr 1975 DM 7,50 pro qm.

Gespräch mit Herrn Heigermoser, Bürgermeister und Vorsitzender der Verwaltungsgemeinschaft Waging am See, Landkreis Traunstein, 12.12.1984

Durch das vorgesehene Ausscheiden der Mitgliedsgemeinde Petting aus der Verwaltungsgemeinschaft Waging am See werden sich die Kosten sowohl für die verbleibende Verwaltungsgemeinschaft als auch für die neu zu bildende Einheitsgemeinde Petting erhöhen. Für die Verwaltungsgemeinschaft werden sich die Kosten durch zwei zusätzliche Mitarbeiter erhöhen, die bisher wegen der Mitgliedschaft Pettings insgesamt innerhalb der Belegschaft erforderlich waren, jedoch nach Ausscheiden der Mitgliedsgemeinde Petting nicht freigesetzt werden können. Die zusätzlichen Kosten für die verbleibende Verwaltungsgemeinschaft werden etwa DM 127.000 pro Jahr betragen. Sie werden sich nach augenblicklicher Schätzung wie folgt auf die verbleibenden Mitgliedsgemeinden verteilen: Waging: DM 80.000, Taching: DM 27.000, Wonneberg: DM 20.000.
Für die verbleibende Verwaltungsgemeinschaft muß das Anliegen eines Härteausgleichs oder einer ähnlichen Regelung als billig angesehen werden. Deshalb hat die Verwaltungsgemeinschafts-Versammlung bereits den Grundsatzbeschluß gefaßt, einen solchen Ausgleich, der seiner Höhe nach erst noch näher bestimmt werden soll zu beantragen.

Gespräch mit Herrn Trageser, Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern, 21.12.1984

An der AKDB sind heute etwa 3/4 aller kreisangehörigen Verwaltungseinheiten angeschlosen. Das Lohn- und Gehaltswesen lassen etwa 70 % der Verwaltungseinheiten bei der AKDB durchführen, das Finanz- und Haushaltswesen 62 % und das Einwohnerwesen mehr als 80 %. Vor kurzem wurde das 1.000. Verbundsystem (autonom

oder zentral) in Betrieb genommen. Von den etwa 1.300 Verwaltungseinheiten in Bayern (Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden) verfügen heute nur noch etwa 100 über keine EDV-Möglichkeiten. Die Landratsämter verfügen alle über EDV-Anlagen.
In Bezug auf Zuständigkeitsverlagerungen in Fortsetzung der Funktionalreform dürfte die EDV skeptisch zu beurteilen sein, weil dazu auch hinreichend qualifiziertes Personal vorhanden sein muß. Weitere Zuständigkeitsverlagerungen können nicht aufgrund der EDV-Entwicklung allein ins Auge gefaßt werden. Beispielsweise läßt sich derzeit die KFZ-Zulassung trotz EDV noch nicht auf die Gemeinden verlagern, weil dort schlicht und einfach das hinreichend qualifizierte Personal fehlt. Eine weitere Dezentralisierung nur aufgrund fortgeschrittener EDV ist also nicht möglich. Die Pilotprojekte zur dezentralisierten KFZ-Zulassung in den Städten München, Miesbach, Tirschenreuth und Wunsiedel haben sich jedoch bewährt.
Erhebliche verwaltungstechnologische Perspektiven ergeben sich aber im Bereich des Bildschirmtextes durch die dadurch mögliche Informationsbereitstellung. Den Gemeinden kommt dabei die Aufgabe zu, Daten zu sammeln und bereitzustellen, auf die dann die Landratsämter zugreifen können. Dann kann beispielsweise das Baugenehmigungsverfahren erheblich erleichtert und beschleunigt werden. Das Landratsamt kann dann direkt auf die Grundstücksdatei der Gemeinden zugreifen und sich die notwendigen Informationen holen. Allerdings ergeben sich dabei eine Reihe von Problemen des Datenschutzes, die noch nicht hinreichend gelöst sind.
Durch die Möglichkeiten des Bildschirmtextes wird auch das Problem der verminderten Zahl von Verwaltungsdienststellen einer Lösung näher gebracht und die Notwendigkeit einer gemeindlichen Außen- bzw. Annahmestellen-Peripherie überholt. Denn der Bürger kann sich in Zukunft die Informationen direkt vom Rathaus auf seinen Bildschirm in seiner Wohnung holen. Die Bürgernähe kann dadurch wieder eher gewährleistet werden. Ein Problem ergibt sich allerdings sicherlich für ältere Menschen, welche die neuen technologischen Möglichkeiten nicht mehr akzeptieren. Für sie müssen die Kommunalverwaltungen besondere Dienste bereitstellen.
Kleine EDV-Einheiten stehen heute in fast allen kleinen Gemeinden. Auch für kleine Gemeinden, beispielsweise ab 1.800 Einwohner, ab der Grenze also, die seit der Nachkorrektur der Gemeindegebietsreform für die Selbständigkeit gilt, läßt sich eine autonome EDV-Anlage schon rechtfertigen, die für etwa DM 60.000 bereits anzuschaffen ist. Die AKDB bietet dabei sowohl autonome Anlagen als auch zentrale sowie Zwischenlösungen an. Bei zentraler Datenverarbeitung stellt wiederum die AKDB die periphere Hardware, die Gemeinde muß lediglich die laufenden Kosten tragen.
Für kleine Gemeinden liegt das Problem allerdings in der hinreichenden Qualifikation des Personals im Umgang mit EDV. Deshalb ist es für die Zukunft von größter Wichtigkeit, die Aus- und Fortbildung des Verwaltungspersonals voranzutreiben. Dabei liegt das Problem nicht im unmittelbaren Umgang mit der Hardware, welcher beispielsweise Schreibkräften in relativ kurzer Zeit anzulernen ist. Probleme ergeben sich vielmehr in der Organisation der EDV, in Fragen des Datenschutzes sowie in der Ausschöpfung aller Nutzungsmöglichkeiten, welche eine EDV bietet.

Gespräch mit Herrn Mayer, Bürgermeister der Gemeinde Petting, 15.1.1985

Die Mitgliedsgemeinde Petting hatte bisher an die Verwaltungsgemeinschaft

Waging am See einen Verwaltungskostenanteil bzw. eine Gesamtumlage für personelle und sächliche Verwaltungskosten in Höhe von DM 128.000 pro Jahr zu entrichten.
Nach dem vorgesehenen Ausscheiden der Gemeinde Petting aus der Verwaltungsgemeinschaft werden für die dann wieder selbständige Einheitsgemeinde Personalkosten von etwa DM 122.000 pro Jahr zu erwarten sein, nämlich für einen Beamten des mittleren Dienstes und für zwei Angestellte. Die Sachkosten werden pro Jahr etwa DM 10.000 betragen. Hinzu kommen sächliche Investitionen für die Anfangsausstattung beim Wiederaufbau der eigenen Gemeindeverwaltung, vor allem für Möbel und für eine EDV-Anlage, die bei etwa DM 50.000 liegen werden.
Insgesamt ist festzustellen, daß die Verwaltungskosten, verglichen mit der bisherigen Gesamtumlage an die Verwaltungsgemeinschaft, in einem für die Gemeinde Petting durchaus vertretbarem Ausmaß, nämlich nur vergleichsweise geringfügig, ansteigen werden. Hervorzuheben ist dabei, daß in dem gesamten Bemühen der Gemeinde Petting um die Wiedererlangung der politischen und verwaltungsmäßigen Selbständigkeit nicht die Frage der Verwaltungskosten ausschlaggebend war, sondern vor allem die Frage der Bürgernähe der Verwaltung.

LITERATURVERZEICHNIS

Albertin, L./ Keim, E./Werle, R.	(Die Zukunft der Gemeinden, 1982) Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer. Geplante Erfolge und politische Kosten der kommunalen Neugliederung. Fallstudien in Ostwestfalen-Lippe, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3124, Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, Opladen 1982
Altenmüller, R.	(Verbindlichkeit von Zusagen, 1977) Verbindlichkeit von Zusagen in Gebietsänderungsverträgen, in: DÖV (Ztschr.), Heft 1/2 1977, S. 34 ff.
Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (Hrsg.)	(Kommunale Datenverarbeitung, o.J.) Kommunale Datenverarbeitung mit Erfolg. Dargestellt am Beispiel des kreisangehörigen Bereichs, München o.J.
Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungs-Unternehmen - ARE - e.V. (Hrsg.)	(Regionale Energieversorgung, 1978) Regionale Energieversorgung 1976-1977. Tätigkeitsbericht, Hannover 1978
ders.	(Regionale Energieversorgung, 1982) Regionale Energieversorgung 1980-1981. Tätigkeitsbericht, Hannover 1982
ders.	(Regionale Energieversorgung, 1984) Regionale Energieversorgung 1982-1983. Tätigkeitsbericht, Hannover 1984
Atteslander, P./ Zingg, W. (Hrsg.)	(Gemeinde-Entwicklungsplanung, 1980) Gemeinde-Entwicklungsplanung. Auswirkungen der Bevölkerungsstagnation und der Gemeinde-Gebietsreform. Referate anläßlich des Kontaktseminars der Universität Augsburg v. 3. bis 5.5.1979 in der Stadt Augsburg und in Dinkelscherben, erschienen in der Reihe: Planungstheorie und Planungspraxis, Band 6, hrsg. v. Peter Atteslander, Augsburg 1980
Staatsministerium des Innern, Baden-Württemberg (Hrsg.)	(Dokumentation über die Verwaltungsreform, 1972) Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart 1972

Bader, F.	(Kreis- und Gemeindereform, 1976) Kreis- und Gemeindereform in Baden-Württemberg - aus der Froschperspektive betrachtet am Beispiel des Enzkreises, in: Arbeiten zur Angewandten Geographie und Raumplanung. Arthur Kühn gewidmet, hrsg. v. Geographischen Institut der Freien Universität Berlin, Berlin 1976
Baldauf, G.	(Gebietsreform in Verdichtungsräumen, 1971) Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen. Am Beispiel der kommunalen Neugliederung im Raume Bonn., Neuwied, Berlin 1971
Baur, D.	(Widerstand stärkt das Heimatbewußtsein, 1985) Der Widerstand stärkt das Heimatbewußtsein, in: SZ Nr. 12 v. 15.1.1985, S. 16
Bayer. Landesbank Girozentrale	(Unverzinsliche Darlehen, 1980) Unverzinsliche Darlehen für die Wasserwirtschaft und für unrentierliche Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen des Strukturförderungsprogramms - Landkreisreform 1972-1980, unveröff. Zusammenstellung, München 1980
Bayer. Staatskanzlei (Hrsg.)	(Verwaltungsreform in Bayern, 1968, 1970) Verwaltungsreform in Bayern, Teil I und II, München 1968, 1970
Bayer. Staatskanzlei (Hrsg.)	(Verwaltungsvereinfachung, 1980, 1982) Verwaltungsvereinfachung in Bayern. Bericht der Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung. Band 1: 1980, Band 2: 1982, München 1980, 1982
Bayer. Staatsregierung (Hrsg.)	(Landesentwicklungsprogramm, 1974) Landesentwicklungsprogramm Bayern. Teil B. Fachliche Ziele, München 1974
Bayer. Staatsregierung	(Organisationsrichtlinien, 1984) Organisationsrichtlinien sowie Bestimmungen über den Normprüfungsausschuß und andere Organisationsvorschriften. Bekanntmachung der Bayer. Staatsregierung vom 26.6.1984, veröff. als Beilage zum Bayer. Staatsanzeiger Nr. 26 v. 29.6.1984
Bayer. Staatsregierung (Hrsg.)	(5. Raumordnungsbericht, 1977, 1978) 5. Raumordnungsbericht, München 1977, 1978
Bayer. Versicherungskammer, Bayerischer Versorgungsverband	(Satzung, 1982) Satzung des Bayer. Versorgungsverbandes. Stand 9.12.1982, München 1982
Bayer. Verwaltungsschule (Hrsg.)	(Bayer. Kommunalrecht, 1984) Bayer. Kommunalrecht. Einführung, München 1984

Bayer. Gemeindetag	(Gemeindetag appelliert, 1974) Der Bayerische Gemeindetag appelliert an die kommunale Solidarität, in: Bayer. Gemeindetag (Ztschr.), Nr. 6/1974, S. 121 f.
Bayer. Gemeindetag	(Stellungnahme, 1974) Stellungnahme des Bayer. Gemeindetags - Ausschuß für Fragen der funktionalen Verwaltungsreform - zur funktionalen Verwaltungsreform, in: Bayer. Gemeindetag (Ztschr.) Nr. 3/1974, S. 46 ff. und Nr. 4/1974, S. 68 ff.
Bayer. Gemeindetag, Geschäftsstelle	(Mehr Freiraum, 1978) Mehr Freiraum für die Gemeinden und ihre Bürger, in: Bayer. Gemeindetag (Ztschr.), Nr. 10/1978, S. 162 ff.
Bayer. Oberster Rechnungshof (Hrsg.)	(Rechnungsprüfung, 1970) Bericht des Bayer. Obersten Rechnungshofs über die Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1968, München 1970
Bayer. Staatshaushalt	Doppelhaushalte der Jahre 1967 bis 1982
Bayer. Städteverband	Pressemitteilung v. 25.3.1971, München 1971
ders.	Pressemitteilung v. 1.7.1971, München 1971
ders.	Pressemitteilung v. 22.2.1972, München 1972
ders.	Pressemitteilung v. 5.6.1973, München 1973, lose Anlagen
Bayer. Verwaltungsgerichtshof (Hrsg.)	(Sammlung von Entscheidungen, Jahr fortlaufend) Sammlung von Entscheidungen des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs, des Bayer. Dienstgerichtshofs für Richter und des Bayer. Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte, München, Jahr fortlaufend
Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.)	(Bayern-Daten, 1983) Bayern-Daten von 1950 bis 1982, München 1983
ders.	(Staats- und Kommunalfinanzen, 1984) Statistische Berichte. Staats- und Kommunalfinanzen Bayerns. Rechnungsergebnisse 1982, München 1984

Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.)	(Vierteljahres-Statistik, 1984) Vierteljahres-Statistik der Kommunalfinanzen, München 1984
Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.)	(Soziale Dienste, 1979) Soziale Dienste in Bayern. Teil 4: Offene Altenhilfe, 2. Auflage, München 1979
Bayer. Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.)	(ABC des kommunalen Finanzausgleichs, 1980) ABC des kommunalen Finanzausgleichs, München 1980
Bayer. Staatsministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit dem Bayer. Staatsministerium des Innern (Hrsg.)	(Programmsätze, 1976) Programmsätze für den Öffentlichen Dienst v. 27.7.1976, München 1976
Bayer. Staatsministerium des Innern	(Ausgleichsmaßnahmen, 1982) Bericht des Bayer. Staatsministeriums des Innern an den Präsidenten des Bayer. Landtags über Ausgleichsmaßnahmen für ehemalige Kreissitzgemeinden mit Zentralitätsminderungen im Zusammenhang mit der Landkreisreform, unveröff. Schreiben und Zusammenstellung v. 26.11.1982, München 1982
ders.	(Entwurf, 1984) Entwurf eines Zweiten Gesetzes über die Änderung der Zugehörigkeit von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften v. 18.10.1984, bisher unveröff., München 1984
ders.	(Erfahrungsberichte, 1974) Gemeindegebietsreform; Erfahrungsberichte über Gemeindezusammenschlüsse, unveröff. Umfrageauswertung bei 93 Kommunen, München 1974
ders. (Hrsg.)	(Erwägungen, 1975) Gebietsreform Bayern. Erwägungen zur Zielplanung der Regierung von (Name des jeweiligen Regierungsbezirks) für die Neugliederung der Gemeinden, München 1975
ders.	(Förderung der Gemeindegebietsreform, 1979) Leistungen des Freistaates Bayern zur Förderung der Gemeindegebietsreform, unveröff. Zusammenstellung des Bayer. Staatsministeriums des Innern v. 18.7.1979, München 1979

Bayer. Staatsministerium des Innern (Hrsg.)	(Gemeinden in der Reform, 1972) Gebietsreform Bayern. Gemeinden in der Reform, mit einem Nachtrag zum Beschluß der Fraktion der CSU im Bayer. Landtag zur Gemeindegebietsreform v. 10.1.1973, München 1972
ders. (Hrsg.)	(Neugliederung, 1972) Gebietsreform Bayern. Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte, mit der Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte sowie dem Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke mit Begründung, München 1972
ders. (Hrsg.)	(Gebietsreform, Zielplanung, 1975) Gebietsreform Bayern. Zielplanung für die Neugliederung der Gemeinden v. 27.10.1975. Zusammenstellung der Zielplanungen der Bezirksregierungen, München 1975
ders. (Hrsg.)	(Gebiets- und Verwaltungsreform, Bestandsaufnahme, 1968) Zur kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern. Bestandsaufnahme und Vorschläge, München 1968
ders.	(Sparkassenrecht, 1980) Sparkassenrecht; Abgrenzung der Geschäftsbezirke, unveröff. Schreiben v. 1.2.1980, München 1980
ders. (Hrsg.)	(Staatsvereinfachung in Bayern, 1955, 1957) Staatsvereinfachung in Bayern. Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung, 1. Teil (1955) und 2. Teil (1957), München 1955, 1957
ders. (Hrsg.)	(Stadt-Umland-Gutachten, 1974) Stadt-Umland-Gutachten Bayern, München 1974
ders.	(Übersicht der Delegationen, 1983) Übersicht der Delegationen i.R.d. Funktionalreform, Stand 1983, unveröff. Übersicht, München 1983
ders. (Hrsg.)	(Die Verwaltungsgemeinschaft, 1980) Die Verwaltungsgemeinschaft. Ein Leitfaden, 2. Auflage, München 1980
ders. (Hrsg.)	(Verwaltungsgemeinschaft, 1973) Verwaltungsgemeinschaft in Bayern. Die richtige Ordnung. Gebietsreform Bayern, München 1973
ders.	(Vollzug der Rahmenvereinbarung, 1973) Vollzug der Rahmenvereinbarung über Landratsamtsgebäude aus Anlaß der Gebietsreform, unveröff. Schreiben an die Regierungen v. 28.2.1973, München 1973

Bayer. Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (Vorläufige Richtlinien, 1972)
Vorläufige Richtlinien für die Gebietsreform der Gemeinden im Umland der Städte, Stand: 1.12.1972, nicht veröff., München 1972

Bayer. Statistisches Landesamt (Hrsg.) (Änderungen, 1978)
Änderungen im Gebietsstand der Gemeinden, von Gemeindenamen und Gemeindeteilnamen in Bayern, München 1978

ders. (Hrsg.) (Kommunalwahlen, 1978)
Kommunalwahlen in Bayern am 5. März 1978. Heft 381 der Beiträge zur Statistik Bayerns, München 1978

ders. (Hrsg.) (Staats- und Kommunalfinanzen, 1978)
Statistische Berichte. Staats- und Kommunalfinanzen Bayerns. Rechnungsergebnisse 1975, München 1978

ders. (Hrsg.) (Staats- und Kommunalfinanzen, 1980)
Statistische Berichte. Staats- und Kommunalfinanzen Bayerns. Rechnungsergebnisse 1978, München 1980

ders. (Hrsg.) (Staats- und Kommunalfinanzen, 1981)
Statistische Berichte. Staats- und Kommunalfinanzen Bayerns. Rechnungsergebnisse 1979, München 1981

Beck, H. (Verbesserung der Raumplanung, 1975)
Die Gebietsreform, ein Instrument zur Verbesserung der Raumplanung. Dargestellt am Beispiel von Bayern, Nürnberg 1975

Becker, C. (Optimale Betriebsgrößen, 1969)
Optimale Betriebsgrößen. Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Forschung, hrsg. v. E. Gutenberg u.a., Opladen 1969

Becker, E. (Rechts- und Verwaltungsfragen, 1965)
Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neugliederung. Eine Erörterung von Problemen der Kommunalstruktur des Saarlandes unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung, Saarbrücken 1965

ders. (Reformen nach der Verwaltungsreform, 1971)
Reformen nach der Verwaltungsreform, in: Der Gemeindetag (Ztschr.), Heft 10/1971, S. 306 ff.

Billinger, J. (Kommunale Planung, 1977)
Kommunale Planung im Zeichen der Gebiets- und Verwaltungsreform, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), Dezember 1977, S. 12 ff.

Birkner, E. (Hrsg.) (Bayer. Haushaltsrecht, 1983)
Bayer. Haushaltsrecht. Bayer. Haushaltsordnung mit einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften für den Bayer. Staatshaushalt. Fortgeführt von Hans Bachmayer u. Hans Keller, 2. Auflage, München 1983

Birreck, M./Kolb, D./ Kratzsch, J./ Pichlmayer, H. (Zweiweg-Kabelfernsehen, 1979)
Zweiweg-Kabelfernsehen und bürgernahe Verwaltung. Beiträge des Instituts für Zukunftsforschung, Band 3, München 1979

Bischoff, K./ Langhammer, R. (Auswirkungen auf die Bundespost, 1979)
Auswirkungen der Gebietsreform auf die Deutsche Bundespost, Band VI, 2 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1979

Bocklet, R. (Gemeindeverfassung, 1974)
Gemeindeverfassung und Gemeindereform in Bayern, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, hrsg. v. H. Rausch und Th. Stammen, München 1974

Bott, W. (Rechtsprechung und Gebietsreform, 1977)
Rechtsprechung und Gebietsreform. Eine Analyse der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, Diss. Speyer 1977

Bratzel, P. (Typisierung, 1974)
Typisierung von Umlandgemeinden Baden-württembergischer Groß-Städte. Ein Beitrag zur Zielplanungsdiskussion unter Anwendung statistischer Verfahren, hrsg. v. geographischen Institut der Universität Karlsruhe, Karlsruhe 1974

Brauksiepe, J. (Versorgungswirtschaft, 1972)
Versorgungswirtschaft und kommunale Neuordnung. Band 4 der Wibera-Fachschriften, N.F., Köln 1972

Brockmann, G. (Ausgabenpolitik, 1981)
Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden - Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen, Diss. Hamburg 1981

Brockmann, G./ Rosenfeld, M. (Auswirkungen auf die Ausgabenpolitik, 1982)
Auswirkungen auf die Ausgabenpolitik der Gemeinden. Band III,3 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1982

Bröring, D.	(Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, 1973) Dienen Verwaltungsgemeinschaften der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung? Band 4 der Reihe "Schriften zur öffentlichen Verwaltung", hrsg. v. Franz-Ludwig Knemeyer, Würzburg 1973
Bromann, P.	(Ökonomische Kriterien, 1974) Ökonomische Kriterien einer Verwaltungs- und Gebietsreform. Dargestellt am Beispiel des Ruhrgebiets, Bochum 1974
Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.)	(Rahmenprogramm kommunale Technologien, 1979) Rahmenprogramm kommunale Technologien 1976 - 1979, Bonn 1976
Bundesminister für Forschung und Technologie, Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.)	(Technische Kommunikation, 1979) Technische Kommunikation. Programm der Bundesregierung zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Technischen Kommunikation 1978 - 1982, Bonn 1979
Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.)	(Rationalisierungsinvestitionen, 1977) Rationalisierungsinvestitionen. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, o.O., 1977
Burghart, H.	(Kommunalpolitik, 1981) Kommunalpolitik der Reformzeit 1970 - 1980, München 1981
Chmielewicz, K.	(Überlegungen, 1971) Überlegungen zu einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: ZfB (Ztschr.) 1971, S. 583 ff.
Christaller, W.	(Die Zentralen Orte, 1968) Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, 2. Auflage, Darmstadt 1968
Colbe, B. v.	(Kostenremanenz, 1958) Kostenremanenz, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Band II, 3. Auflage, Stuttgart 1958
Deimer, J.	(Öffentliche Aufgabenreform, 1978) Öffentliche Aufgabenreform aus kommunaler Sicht, in: Reform öffentlicher Leistungen. Beiträge zur Entstaatlichung. Ein Kolloquium der Universität Augsburg in Memmingen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 37, hrsg. v. Horst Hanusch, Baden-Baden 1978

Derlien, H.-U./ Queis, D. v. (Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß, 1982)
Auswirkungen der Gebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozeß, Band II,3 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1982

Deutscher Gemeindetag (Hrsg.) (Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, 1966)
Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden. Vorschläge des Deutschen Gemeindetags zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, Bad Godesberg 1966

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (Funktionalreform als Fortsetzung, 1975)
Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform. Podiumsgespräch vor dem Hauptausschuß des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 27. Mai 1975 in Bad Kissingen, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, Göttingen 1975

Diethei, Paul (Die Funktionalreform aus der Sicht der CSU-Landtagsfraktion, 1978)
Die Funktionalreform aus der Sicht der CSU-Landtagsfraktion, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), April 1978, S. 20 f.

Donhauser, P. (Formen, 1970)
Formen und Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit zur Stärkung der Verwaltungskraft, Diss.. Regensburg 1970

Drewer, Meyer zu, H./ Guth, E. (Erfahrungen mit Nutzen-Kosten-Untersuchungen, 1976)
Erfahrungen mit Nutzen-Kosten-Untersuchungen in der Verwaltungspraxis, in: DÖV (Ztschr.), Heft 12, 1976, S. 404 ff.

Eggeling, G. (Die Nutzen-Kosten-Analyse, 1969)
Die Nutzen-Kosten-Analyse. Theoretische Grundlagen und praktische Anwendbarkeit, dargestellt an einem Straßenbauprojekt, Diss. Göttingen 1969

Ehrlicher, W. (Kommunaler Finanzausgleich, 1967)
Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen, Band 51, Hannover 1967

Eichhorn, P. (Verwaltungshandeln, 1979)
Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten. Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. 1. Auflage, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 34, Baden-Baden 1979

Eichhorn, P./ Siedentopf, H. (Effizienzeffekte, 1976)
Effizienzeffekte der Verwaltungsreform. Exemplarische Ansätze einer Wirkungsanalyse der territorialen und funktionalen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 20, Baden-Baden 1976

Endruweit, G. (Aspekte, 1982)
Verwaltungswissenschaftliche und regionalplanerische Aspekte der Kommunalreform: Eine Fallstudie zur kommunalen Territorial- und Funktionalreform im Saarland, Hannover 1982

Engelhardt, G./ Hajen, L./ Rosenfeld, M./ Thiede, W. (Finanzwirtschaftliche Folgen, 1982)
Finanzwirtschaftliche Folgen der kommunalen Gebietsreform - Problembereiche und Hypothesen im Überblick, Band III,1 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1982

Erber, R. (Beschleunigung der Baugenehmigung, 1983)
Beschleunigung der Baugenehmigung durch computerunterstützte Bearbeitung der Bauanträge, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), September/ Oktober 1983, S. 52 ff.

Frey, F.X. (Landkreise auch in Zukunft weiter stärken, 1982)
Die bayerischen Landkreise auch in Zukunft weiter stärken. Rede vor der Verbandsversammlung des Landkreisverbandes Bayern am 29. und 30. Juni 1982 in Neumarkt, veröff. in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Nr. 5/1982, S. 2 ff.

ders. (Die bayerischen Landkreise, 1982)
Die bayerischen Landkreise 10 Jahre nach der Gebietsreform, Rede vor der Verbandsversammlung des Landkreisverbandes Bayern am 29. und 30. Juni 1982 in Neumarkt, veröff. in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Nr. 4/1982, S. 2 ff.

Frey, H. (Erwartungen, 1978)
Erwartungen des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen bezüglich der Durchführung der Gebietsreform. Unveröff. Stichwort-Manuskript eines Vortrages vor der Hanns-Seidel-Stiftung am 17.4.1978, München 1978

ders. (Die finanziellen Auswirkungen, 1978)
Die finanziellen Auswirkungen der Gemeindegebietsreform, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), April 1978, S. 28 ff.

Frey, R. (Folgen der kommunalen Gebietsreform, 1978)
Folgen der kommunalen Gebietsreform, in: Die Demokratische Gemeinde (Ztschr.), Nr. 9/1978, S. 760 ff.

Fröhler, L./ Kormann, J. (Auswirkung staatlicher Gebietsreformen, 1976)
Die Auswirkung staatlicher Gebietsreformen auf den Bezirk von Handwerksinnungen, in: Gewerbearchiv (Ztschr.), 1976, S. 313 ff., hrsg. v. Handwerksrechtsinstitut München e.V., Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut, München 1976

Fuchs, K. (Dienstrecht und Gebietsreform, 1979)
Dienstrecht und Gebietsreform. Systematische und vergleichende Darstellung der bundes- und landesrechtlichen Vorschriften, Band IV, 1 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1979

Gaentzsch, G. (Entwicklung in den Bundesländern, 1969)
Gebiets- und Verwaltungsreform - Entwicklung in den Bundesländern, in: Der Städtetag (Ztschr.), Heft 3/1969, S. 119 ff.

Geißler, H. (Problematik, 1982)
Die Problematik bei den Folgelasten kommunaler Investitionen, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), März 1982, S. 10 ff.

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern. Textausgabe, bearbeitet von Hans v. Koch und Oskar Tschira, 8. Auflage, München 1978

Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung e.V. (Hrsg.) (Funktionale Wirtschaftsräume, 1969)
Funktionale Wirtschaftsräume, Wohnen - Einkaufen - Arbeiten. Eine Untersuchung, Nürnberg 1969

Gittel, H. (Fragen der Gemeindefinanzierung, 1974)
Fragen der Gemeindefinanzierung, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, hrsg. v. Heinz Rausch u. Theo Stammen, Sonderauflage für die bayer. Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1974, S. 103 ff.

Greve, R. (Organisation und Automation, 1974)
Die Bedeutung der Organisation und Automation in der Kommunalverwaltung - unter besonderer Berücksichtigung der mittleren und kleinen Gemeinden, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung (Ztschr.), Nr. 4/1974, S. 255 ff.

Gröbner, G. (Effizienzanalysen, 1970)
Effizienzanalysen im Staatssektor, in: Die Verwaltung, Nr. 3/1970, S. 297 ff.

Gruber, H./Kuhn, H./Natzer, H. (Der kommunale Mandatsträger, 1984)
Der kommunale Mandatsträger, 2. Auflage, München 1984

Günther, K.-Th. (Jagdrechtliche Auswirkungen, 1972)
Jagdrechtliche Auswirkungen von Gemeindebestandsänderungen in Bayern, in: BayVBl (Ztschr.), Heft 15, 1972, S. 401 ff.

Hack, H. (Auswirkungen auf die interkommunale Zusammenarbeit, 1982)
Auswirkungen auf die interkommunale Zusammenarbeit, Band V,2 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1982

ders. (Interkommunale Zusammenarbeit, 1974)
Interkommunale Zusammenarbeit, in: Organisation und Effizienz, hrsg. v. Erhard Mäding u. Franz Knöpfle, Köln, Augsburg 1974

Hagen, M. v. (Die Feuerwehren, 1979)
Die Feuerwehren zwischen Vergangenheit und Zukunft - Tradition als Verpflichtung zur ständigen Anpassung der Leistung, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), November 1979, S. 15 ff.

Haushaltsrechnung des Freistaats Bayern, 1974, 1975, 1976

Heimeran, S. (Telekommunikationssysteme, 1980)
Der Einsatz neuer Telekommunikationssysteme. Ein Handbuch für kommunale Entscheidungsträger, Diss. München 1980

Heinen, E. (Hrsg.) (Industriebetriebslehre, 1978)
Industriebetriebslehre. Entscheidungen im Industriebetrieb, 6., verbesserte Auflage, Wiesbaden 1978

ders. (Hrsg.) (Industriebetriebslehre, 1983)
Industriebetriebslehre. Entscheidungen im Industriebetrieb, 7., völlständig überarbeitete Auflage, Wiesbaden 1983

ders. (Konzentration und Kosten, 1960)
Konzentration und Kosten, in: Die Konzentration, Berlin 1960, S. 1633 ff.

Heinen, E.	(Die Kosten, 1956) Die Kosten. Ihr Begriff und ihr Wesen. Eine entwicklungsgeschichtliche Betrachtung, Schriften der Universität des Saarlandes, Saarbrücken 1956
ders.	(Zum Problem der Kostenremanenz, 1966) Zum Problem der Kostenremanenz, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, hrsg. v. Erich Gutenberg, Nr. 1/1966, S. 1 ff.
Heinen, E./ Picot, A.	(Kostenauffassungen, 1974) Können in betriebswirtschaftlichen Kostenauffassungen soziale Kosten berücksichtigt werden?, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (Ztschr.), hrsg. v. Hasenack u.a., 1974, S. 345 ff.
Henke, K.-D.	(Effizienz im öffentlichen Sektor, 1978) Bestimmung und Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor - ein Überblick, in: WISU (Ztschr.), 1978, S. 601 ff.
Der hessische Minister des Innern (Hrsg.)	(Neuordnung auf der Gemeindeebene, 1969) Zur Planung der gebietlichen Neuordnung auf der Gemeindeebene in Hessen, Wiesbaden 1969
Hillermeier, K.	(Gegen Fehldeutungen, 1984) Gegen Fehldeutungen der kommunalen Selbstverwaltung, Hauptreferat vor der Verbandsversammlung 1984 des Landkreisverbandes Bayern am 27.6.1984 in Garching und Oberschleißheim, veröff. in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Nr. 5/1984, S. 8 ff.
Hinkel, K.	(Zur Erfolgskontrolle, 1983) Zur Erfolgskontrolle der Gebietsreform, in: DÖV (Ztschr.), Heft 5, 1983, S. 180 ff.
Hirsch, H.	(Ökonomische Maßstäbe für die Gebietsreform, 1971) Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform. Eine Kritik der nordrhein-westfälischen Reformvorhaben unter besonderer Berücksichtigung des Aachen-Gesetzes. Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Band 3, hrsg. v. nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebund, Köln 1971
Hohlefelder, W.	(Folgeprobleme der kommunalen Neugliederung, 1975) Folgeprobleme der kommunalen Neugliederung am Beispiel der neuen Stadt Bonn, Bonn 1975
Hoppe, W./ Rengeling, H.	(Rechtsschutz, 1973) Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Frankfurt 1973

Hüttl, A.	(Verwaltung, 1965) Verwaltung gestern, heute - morgen, Koordinationsprobleme der öffentlichen Verwaltung, in: DÖV (Ztschr.), Heft 12, 1965, S. 405 ff.
ders.	(Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, 1964) Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung. Zur zweihundertfünfzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalrechenkammer, hrsg. v. Bundesrechnungshof, Frankfurt a.M. 1964, S. 205 ff.
ders.	(Wirtschaftlichkeit, 1965) Wirtschaftlichkeit, in: Morstein-Marx (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 282 ff.
Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)	(Zur Information, 1975) Zur Information. Neue Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Kommunale Gebietsreform von 1967 bis 1975, Düsseldorf 1975
Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.)	(Sachverständigen-Gutachten, 1968) Sachverständigen-Gutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsneuordnung in Schleswig-Holstein, Köln 1968
Der hessische Minister des Innern (Hrsg.)	(Neuordnung auf der Gemeindeebene, 1969) Zur Planung der gebietlichen Neuordnung auf der Gemeindeebene in Hessen, Wiesbaden 1969
Der niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.)	(Bezirksreform in Niedersachsen, 1968) Bezirksreform in Niedersachsen. Vorschläge und Überlegungen der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Hannover 1968
ders. (Hrsg.)	(Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, 1969) Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Band 1 und 2. Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover 1969
Der Minister des Innern (Hrsg.)	(Bericht, 1981) Bericht der Sachverständigenkommission bei dem Minister des Innern, Überprüfung der kommunalen Gebiets- und der Verwaltungsreform im Saarland, Saarbrücken 1981

Der Minister des Innern (Hrsg.)	(Schlußbericht, 1972) Die kommunale Neugliederung im Saarland. Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland, Saarbrücken 1972
ders. (Hrsg.)	(Jahresbericht, 1966) Jahresbericht 1966 der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover 1966
Der niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.)	(Jahresbericht, 1966) Jahresbericht 1966 der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover 1966
Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)	(Leistung und Wirtschaftlichkeit, 1973) Leistung und Wirtschaftlichkeit. Ein Vergleich zwischen großen, mittleren und kleinen kreisfreien Städten, Düsseldorf 1973
Innenminister des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.)	(Ein Land gibt ein Beispiel, o.J.) Ein Land gibt ein Beispiel: Der Bürger steht im Mittelpunkt. Reform der Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz, Mainz o.J.
Isenberg, G.	(Betrachtungen, 1964) Betrachtungen zu den ökonomischen Bestimmungsgründen der räumlichen Ordnung, in: Raumforschung und Raumordnung (Ztschr.), 1964, S. 154 ff.
ders.	(Landkreise und Regierungsbezirke in Niedersachsen, 1969) Gedanken und Vorschläge zu einer Reform der Landkreise und Regierungsbezirke in Niedersachsen, hrsg. v. d. Industrie- und Handelskammer Hildesheim, Tübingen, Bonn 1969
Jäger, H.J.	(Die Funktionalreform aus Sicht der F.D.P., 1978) Die Funktionalreform aus der Sicht der F.D.P., in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), April 1978, S. 23 ff.
Jäger, P.	(Probleme und Möglichkeiten, 1975) Probleme und Möglichkeiten einer mit sozialen Kosten und Nutzen erweiterten Erfolgswürdigung öffentlicher Betriebe des Personen-Nahverkehrs, Diss. München 1975
Jahn, F.-A.	(Auswirkungen auf Dienstverhältnisse, 1969) Auswirkungen der staatlichen und kommunalen Neugliederung auf Dienstverhältnisse, in: DVBl (Ztschr.), Heft 23, 1968, S. 937 ff.

Jahnke, J. (Beziehungen zwischen Effizienzkriterien, 1972)
Beziehungen zwischen Effizienzkriterien unterschiedlich weit gefaßter Nutzen-Kosten-Analysen. Projekt- und Programm-Analysen - dargestellt am Beispiel der Hamburger U-Bahnlinie Billstedt-Immenstadt, Diss. Hamburg 1972

Jauch, D. (Auswirkungen in ländlichen Gemeinden, 1975)
Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. Dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg, Hohenheimer Arbeiten, Schriftenreihe der Universität Hohenheim, Reihe Agrarökonomie, hrsg. v. E. Böckenhoff, Stuttgart 1975

Jaumann, A. (Der öffentliche Personennahverkehr, 1980)
Der öffentliche Personennahverkehr in Bayern - seine gegenwärtige Bedeutung, seine Probleme und seine Zukunft, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), Februar 1980, S. 15 ff.

Jochimsen, R./ Knobloch, P./ Treuner, P. (Gebietsreform, 1971)
Gebietsreform und regionale Strukturpolitik. Das Beispiel Schleswig-Holstein. Analysen, Band 8, hrsg. v. Friedrich-Wilhelm Dörge, Veröffentlichungen der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, Opladen 1971

Jungesblut, B./ Röske, V. (Dezentralisierung im kommunalen DV-Verbund, 1984)
Dezentralisierung im kommunalen DV-Verbund Bayerns und Schleswig-Holsteins, UDEV-Begleitforschung, hrsg. v. d. Gesamthochschule Kassel, Kassel 1984

Kappe, H. (Wirtschaftlichkeitsanalysen, 1978)
Wirtschaftlichkeitsanalysen zur Gebiets- und Funktionalreform. Die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen auf Leistung und Wirtschaftlichkeit der Kreisverwaltungen - Folgerungen für die Funktionalreform. Band 17 der Reihe "Schriften zur öffentlichen Verwaltung", hrsg. v. Franz-Ludwig Knemeyer, Diss. Würzburg 1978

Karehnke, H. (Wirtschaftlichkeitsmessung, 1970)
Zur Wirtschaftlichkeitsmessung im staatlichen Bereich, in: DVBl (Ztschr.), Heft 24, 1970, S. 949 ff.

Kieseler, B. (Berufliche Weiterverwendung, 1979)
Berufliche Weiterverwendung von Hauptverwaltungsbeamten. Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Band IV,3 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1979

Kirsch, G. (Cost-Benefit-Analyse, 1972)
Die Cost-Benefit-Analyse: Zur Kritik ihrer theoretischen Grundlagen, in: WISU (Ztschr.) 1972, S. 531 ff. und 581 ff.

Kitzlinger, B. (Finanzsituation, 1982)
Finanzsituation. Rede vor der Verbandsversammlung des Landkreisverbandes Bayern am 29. und 30. Juni 1982 in Neumarkt, veröff. in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Nr. 5/1982, S. 24 f.

Klein, F. (Aufgaben und Ziele der Finanzreform, 1968)
Aufgaben und Ziele der Finanzreform, in: NJW, Heft 29, 1968, S. 1318 ff.

Knemeyer, F.-L. (Anhörverfahren, 1971)
Das Anhörverfahren im Rahmen der bayerischen Gebietsreform, in: BayVBl Heft 10,1971 S. 171 ff.

ders. (Gebietsreform in Bayern, 1972)
Gebietsreform in Bayern, in: DÖV, Heft 10, 1972, S. 346 ff.

ders. (Gebietsreform und Landesplanung, 1980)
Gebietsreform und Landesplanung, Band V,1 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1980

ders. (Kreisgebietsreform und Gemeindereform in Bayern, 1972)
Kreisgebietsreform und Gemeindereform in Bayern, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (Ztschr.), 1972, S. 44 ff.

Knemeyer, F.-L./ Graf, W. (Kreisgebietsreform, 1982)
Kreisgebietsreform in Bayern. Bestandsaufnahme und Vergleich zu Reformen in anderen Bundesländern. Sondernummer der Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Juni 1982

Knudsen, H. (Verlust des Kreissitzes, 1979)
Auswirkungen des Verlustes des Kreissitzes. Untersuchung am Beispiel Schleswig-Holstein, Band V,3 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1979

Koch, H. v./Tschira, O. (Bearb.) (Gemeindeordnung, 1978)
Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern. Textausgabe, 8. Auflage, München 1978

Köhler, Ch.	(Auswirkungen auf Politik und Verwaltung, 1981) Ablauf der Territorialreform und ihre Auswirkungen auf Politik und Verwaltung am Beispiel des Schwalm-Eder-Kreises, Frankfurt 1981
König, H.	(Effizienz öffentlichen Handelns, 1979) Effizienz öffentlichen Handelns - neu überdacht, in: Wirtschaftsdienst (Ztschr.), 1979/V, S. 250 ff.
Köhne, H.	(Die Samtgemeinde, 1965) Die Samtgemeinde - eine Möglichkeit der Verwaltungsreform und Stärkung der Verwaltungskraft ländlicher Gemeinden, in: Kommunalpolitische Blätter (Ztschr.), Heft 19, 1965, S. 958 ff.
Köstering, H.	(Erfolge und Kosten, 1983) Erfolge und Kosten der kommunalen Neugliederung. Zu Fallstudien in Ostwestfalen-Lippe, in: DÖV (Ztschr.), Heft 3, 1983, S. 110 ff.
ders.	(Ziele, 1977) Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, in: Staats- und Kommunalverwaltung (Ztschr.), Nr. 7/1977, S. 193 ff.
Kohlhuber, F.	(Beschäftigungssituation, 1983) Die Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst in Bayern 1982, in: Bayern in Zahlen (Ztschr.), Nr. 2/1983, S. 47 ff.
Kommission für die Reform der staatlichen Verwaltung Baden-Württembergs und Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württembergs	(Gutachten zur Kreisreform, 1970) Gutachten zur Kreisreform. Gutachten vom 14. und 17. Juli 1970, o.O., 1970
Kommission "Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden" beim Ministerium des Innern des Landes Rheinland-Pfalz	(Gutachten zur Prüfung von Maßnahmen, 1967) Gutachten zur Prüfung von Maßnahmen, durch die die Verwaltungskraft kreisangehöriger Gemeinden gestärkt werden kann, o.O., 1967
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung	(Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland, 1976) Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland. KGSt-Bericht Nr. 2/1976, Köln 1976

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung	(Kosten eines Arbeitsplatzes, 1980) Kosten eines Arbeitsplatzes. Stand: Juni 1980, KGSt-Bericht Nr. 6/1980, Köln 1980
ders.	(Organisationsuntersuchung, 1977) Organisationsuntersuchung in der Kommunalverwaltung, 5. Auflage, Köln 1977
ders.	(Verwaltungskraft, 1967) Verwaltungskraft. Materialien über Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskraft lokaler Verwaltungseinheiten, Köln 1967
ders.	(Weiterentwicklung, 1979) Weiterentwicklung der Gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitung (GKD), KGSt-Bericht Nr. 17/1979, Köln 1979
Kübler, H./Fuchs, K.	(Personalwesen und Gebietsreform, 1979) Personalwesen und Gebietsreform. Untersuchung ausgewählter Gemeinden in Baden-Württemberg. Band IV,2 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1979
Kuhn, H.	(Personelle Auswirkungen, 1978) Personelle Auswirkungen der Gemeindegebietsreform, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), April 1978, S. 25 ff.
Kularz, H.-P.	(Gebietsreform und Energieversorgung, 1982) Kommunale Gebietsreform und Energieversorgung, Band VI,1 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1982
Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)	(Zur Neuordnung der Verwaltung, 1966) Zur Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1966
Landkreisverband Bayern (Hrsg.)	(Die bayerischen Landkreise, 1980) Die bayerischen Landkreise und ihr Verband, München 1980
ders.	(Fragen zur Gebietsreform, 1982) Fragen zur Gebietsreform an die 71 bayerischen Landkreise. Fragebogen, veröff. in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Nr. 4/1982, S. 5

Lang, E./ Zimmer, E.
(Folgekosten, 1979)
Folgekosten. Kostenbemessung und Gestaltung von Folgekostenverträgen. Kommunalforschung für die Praxis, Heft 3, Stuttgart, München, Hannover 1979

Langenberger, R.
(Verwaltungs- und Funktionalreform aus Sicht der SPD, 1978)
Verwaltungs- und Funktionalreform in Bayern aus der Sicht der SPD, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), April 1978, S. 21 ff.

Langseder, A.
(Gedanken, 1971)
Gedanken zum Aufbau eines bayerischen Informationssystems, in: BayVbl (Ztschr.), Heft 1, 1971, S. 2 ff.

Laux, E.
(Literaturbericht, 1973)
Die kommunale Gebietsreform. Ein Literaturbericht. Archiv für Kommunalwissenschaften, 1973, 2. Halbjahresband

Laux, E.
(Kriterien für die territoriale Neuordnung, 1968)
Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung (unter besonderer Berücksichtigung der Lage in Nordrhein-Westfalen), in: DVBl, Heft 10, 1968, S. 374 ff.

Leitherer, E.
(Betriebliche Marktlehre, 1974, 1978)
Betriebliche Marktlehre, erster Teil: Grundlagen und Methoden; zweiter Teil: Die Aktionsbereiche, Stuttgart 1974 und 1978

Lenk, R./Lang, E.
(Herstellungskosten und Folgelasten, 1981)
Herstellungskosten und Folgekosten öffentlicher Investitionen. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, IFO-Institut, München 1981

Loschelder, W.
(Selbstverwaltungsgarantie, 1976)
Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Berlin 1976

Machinek-Schmitt, A.
(Auswirkungen auf die eingegliederten Gebiete, 1976)
Auswirkungen der Gebietsreform auf die Entwicklung der neu nach Erlangen eingegliederten Gebiete, in: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft (Ztschr.) Band 21/22 für 1974 und 1975, S. 416 ff., Erlangen 1976

Mäding, E.
(Sachgebiete, 1966)
Sachgebiete zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, in: Kommunalwirtschaft (Ztschr.), Nr. 5/1966, S. 192 ff.

Mäding, E.	(Verwaltungskraft, 1967) Verwaltungskraft, in: DÖV (Ztschr.), Heft 10, 1967, S. 325 ff.
Mäding, E./Knöpfle, F. (Hrsg.)	(Organisation und Effizienz, 1974) Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einem internationalen Symposium am 29./30. Oktober 1973 im Rathaus zu Augsburg, Köln, Augsburg 1974
Manthey, H.	(Auswirkungen kommunaler Gebietsreform, 1976) Auswirkungen kommunaler Gebietsreform am Beispiel Niedersachsens, in: Kommunalwirtschaft (Ztschr.), Nr. 4/1976, S. 95 ff. und 5/1976, S. 137 ff.
Mattenklodt, H.-F.	(Sachstandsbericht, 1972) Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachstandsbericht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Lande Nordrhein-Westfalen, Münster 1972
Meinke, D.	(Kreisgebietsreform Bocholt, 1973) Die Bedeutung der Kreisgebietsreform für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt Bocholt., Würzburg, Wien 1973
Meisenberger, R.	(Einwirkung auf Personalausgaben, 1982) Möglichkeiten und Grenzen der Einwirkung auf die kommunalen Personalausgaben, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), Mai 1982, S. 24 ff.
Merk, B.	(Gemeindliche Daseinsvorsorge, 1973) Gemeindliche Daseinsvorsorge in neuerer Sicht. Festvortrag vor der Mitgliederversammlung der Landesgruppe Bayern des Verbandes kommunaler Unternehmen am 23./24.11.1972, abgedruckt in: Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 50, Köln 1973
ders.	(Sparkassen, 1980) Sparkassen - kommunale Einrichtungen, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), Juni 1980, S. 23 f.
Der hessische Minister des Innern (Hrsg.)	(Neuordnung auf der Gemeindeebene, 1963) Zur Planung der gebietlichen Neuordnung auf der Gemeindeebene in Hessen, Wiesbaden 1969
Der niedersächsische Minister des Innern	(Bezirksreform in Niedersachsen, 1968) Bezirksreform in Niedersachsen. Vorschläge und Überlegungen der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Hannover 1968

Der niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.)	(Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, 1969) Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Band 1 und 2. Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover 1969
Der Minister des Innern, Saarland (Hrsg.)	(Bericht, 1981) Bericht der Sachverständigenkommission bei dem Minister des Innern, Überprüfung der kommunalen Gebiets- und der Verwaltungsreform im Saarland, Saarbrücken 1981
ders. (Hrsg.)	(Schlußbericht, 1972) Die kommunale Neugliederung im Saarland. Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland, Saarbrücken 1972
Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hrsg.)	Folgekosten öffentlicher Investitionen. Informationen zur Finanzpolitik, 2., unveränderte Auflage, Bad Ems 1975
Model, O./ Creifelds, C.	(Staatsbürger-Taschenbuch, 1983) Staatsbürger-Taschenbuch, 21. neubearbeitete Auflage, München 1983
Moezer, H.	(Die Energieversorgung, 1979) Die Energieversorgung als gemeindliche Aufgabe, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), September 1979, S. 18 ff.
Morell, P.	(Was kostet die Verwaltung?, 1973) Was kostet die Verwaltung - Was darf sie kosten?, Bad Harzburg 1973
Mühlhaupt, L.	(Wirtschaftlichkeit und Messung, 1941) Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindewirtschaft und die Problematik ihrer Messung, in: Finanzarchiv (Ztschr.), N.F. Nr. 8, 1941, S. 94 ff.
Mutius, A. v./ Hill, H.	(Politisch-demokratische Funktion, 1982) Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, Band II,1 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1982
Neubauer, F.	(Bürger und Verwaltung, 1979) Bürger und Verwaltung nach den Reformen. Rede anläßlich einer Podiumsdiskussion des Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrums Würzburg zum gleichlautenden Thema am 30.6. und 1.7.1979 in Würzburg, als Manuskript gedruckt, nicht veröff.

Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)	(Zur Information, 1975) Zur Information. Neue Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Kommunale Gebietsreform von 1967 bis 1975, Düsseldorf 1975
Der niedersächsische Minister des Innern (Hrsg.)	(Bezirksreform in Niedersachsen, 1968) Bezirksreform in Niedersachsen. Vorschläge und Überlegungen der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Hannover 1968
ders. (Hrsg.)	(Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, 1969) Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Band 1 und 2. Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover 1969
Oettle, K.	(Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, 1966) Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: Schmalenbachs Zeitschrift für Betriebswirtschaftliche Forschung, N.F. Köln, Opladen 1966, S. 241 ff.
ders.	(Dienstbereitschaft, 1970) Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: Dienstleistungen in Theorie und Praxis, Otto Hintner zum siebzigsten Geburtstag, hrsg. v. H. Linhardt, P. Penzkofer und P. Scherpf, Stuttgart 1970, S. 16 ff.
ders.	(Effizienz in der Bürokratie, 1979) Effizienz in der Bürokratie - Gedanken aus der Sicht eines Wirtschaftswissenschaftlers. Thesen. 7. Sitzung der Kommission "Bürokratisierung" der Hanns-Seidel-Stiftung am 1.6.1979, München 1979, hektographiertes Manuskript
ders.	(Finanzreform, 1966) Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Band 14, Stuttgart 1966, S. 121 ff.
ders.	(Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, 1982) Folgekosten und kommunale Selbstverwaltung, in: Folgekosten öffentlicher Investionen - Eine Last für die Zukunft?, Band 29 der Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., hrsg. v. Gerhard Stockinger, München 1982, S. 109 ff.

Oettle, K. (Gemeindewirtschaft, 1965)
Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft. Festgabe für Rudolf Johns zum 65. Geburtstag am 15.7.1965, hrsg. v. Ludwig Mühlhaupt und Oettle, Göttingen 1965

ders. (Grenzen und Möglichkeiten, 1972)
Grenzen und Möglichkeiten einer unternehmungsweisen Führung öffentlicher Betriebe, in: Die informierte Unternehmung, Festschrift für Max Reinbeck, hrsg. v. Hans Rühle von Lilienstern, Berlin 1972, S. 129 ff.

ders. (Grundfragen öffentlicher Betriebe, 1976)
Grundfragen öffentlicher Betriebe. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 14, Baden-Baden 1976

ders. (Kommunale Interessen, 1965)
Kommunale Interessen an der Industrieansiedlung und die Aufgabe ihrer ordnungspolitischen Beeinflussung, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft. Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, Band 4, Frankfurt a.M. 1965, S. 157 ff.

ders. (Einsparung von Personalkosten, 1975)
Möglichkeiten der Einsparung von Personalkosten im öffentlichen Dienst. Unveröffentlichtes Manuskript, Vortrag, gehalten vor dem haushaltspolitischen Arbeitskreis der Landtagsfraktion der CSU am 6.10.1975 in Neumarkt

ders. (Bürgerfreundliche Verwaltung, 1979)
Möglichkeiten und Grenzen einer bürgerfreundlichen Verwaltung (Thesen), in: Politische Studien, Nr. 245, hrsg. von der Hanns-Seidel-Stiftung, München 1979, S. 291 ff.

ders. (Öffentliche Betriebe, 1975)
Öffentliche Betriebe, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaftslehre, Vierte Auflage, hrsg. v. Erwin Grochla und Waldemar Wittmann, Stuttgart 1975, Sp. 2792 ff.

ders. (Ökonomische Ansätze, 1978)
Ökonomische Ansätze zu einer Reform öffentlicher Leistungen, in: Reform öffentlicher Leistungen. Beiträge zur Entstaatlichung. Ein Kolloquium der Universität Augsburg in Memmingen, hrsg. v. Horst Hanusch, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 37, Baden-Baden 1978, S. 25 ff.

Oettle, K. (Wachsende Ansprüche, 1972)
Wachsende Ansprüche an die Aufgabenerfüllung von Staat und Gemeinden, in: Der langfristige Kredit, Zeitschrift für langfristige Finanzierung und Vermögensanlage, Heft 21/22, 1972, Sonderdruck

Oettle, K./ Thiemeyer, Th. (Thesen, 1969)
Thesen über die Unterschiede zwischen privatunternehmerischen und öffentlich-wirtschaftlichen Zielen, in: Die öffentliche Wirtschaft (Ztschr.), 1969, S. 5 ff.

Ostermann, J. (Interkommunale Kooperation für Datenverarbeitung, 1974)
Interkommunale Kooperation für Datenverarbeitung, in: Organisation und Effizienz, hrsg. v. Erhard Mäding und Franz Knöpfle, Köln, Augsburg 1974, S. 241 ff.

o.V. (Diskussion um Gebietsreform-Korrektur, in: Die Demokratische Gemeinde (Ztschr.), Nr. 1/1980, S. 58

o.V. (Einschränkungen der Selbstverwaltung, 1982)
Einschränkungen der Selbstverwaltung gefährden die Erfolge der Gebietsreform, in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Nr. 4/1982, S. 9 ff.

o.V. (Fakten und Zahlen, 1979)
Fakten und Zahlen zur Situation der Feuerwehr und zur Feurschutzabgabe, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), November 1979, S. 30 f.

o.V. (Zur Finanzsituation, 1982)
Zur Finanzsituation der bayerischen Landkreise, in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Nr. 4/1982, S. 13 ff.

o.V. (Funktional- und Gebietsreform sind nicht zu trennen, 1970)
Funktional- und Gebietsreform sind nicht zu trennen, in: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg v. 27.6.1970, S. 1 f.

o.V. (Auswirkungen des Tarifabbaus, 1972)
Gebietsreform der Gemeinden; Auswirkungen des Tarifabbaus im Brandversicherungswesen auf die Bereitschaft zu freiwilligen Zusammenschlüssen, in: Bayer. Gemeindetag (Ztschr.), Nr. 6/7/1972, S. 113 f.

o.V. (Gebietsreform wird überprüft, 1979)
Gebietsreform wird überprüft, in: Die Demokratische Gemeinde (Ztschr.), Nr. 10/1979, S. 954

o.V. (Grundsätze des Deutschen Städtebundes, 1968)
Grundsätze des Deutschen Städtebundes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, in: Der Städtebund (Ztschr.), Januar 1968, Sonderdruck, S. 1 ff.

o.V. (Grundsätze zur Verwaltungsgliederung, 1969)
Grundsätze zur Verwaltungsgliederung im Stadt-Umland. Bericht aus der Sicht des Präsidiums des Deutschen Landkreistages, in: Kommunalpolitische Blätter (Ztschr.), Heft 5, 1969, S. 235 f.

o.V. (Kritik an der Rechtsprechung, 1969)
Kritik an der Rechtsprechung zur kommunalen Neugliederung, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Ztschr.), Nr. 9/1969, S. 143 ff.

o.V. (Nachkorrektur auch in Eingemeindungsfällen, 1980)
Nachkorrektur auch in Eingemeindungsfällen?, in: Bayer. Gemeindetag (Ztschr.), Nr. 2/1980, S. 38 f.

o.V. (Neue Wege, 1984)
Neue Wege im öffentlichen Personennahverkehr. Aktuelle Entwicklungen und Verbesserungsmöglichkeiten, in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern (Ztschr.), Nr. 4/1984, S. 2 ff.

o.V. (Noch ein Jahr bei der VG, 1984)
Noch ein Jahr bei der VG, in: Traunsteiner Wochenblatt Nr. 238 v. 12.12.1984, S. 8

o.V. (Reform der Gebietsreform, 1980)
Reform der Gebietsreform, in: Das Parlament Nr. 5 v. 2.2.1980, S. 13

o.V. (Fortführung, 1983)
Sachverständigenrat: Fortführung der Gemeindefinanzreform notwendig, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), Januar 1983, S. 8

Pichlmayer, H. (Bürgernahe Verwaltung, 1978)
Bürgernahe Verwaltung und Kabelfernsehen - ein Widerspruch?, in: Analysen und Prognosen über die Welt von morgen (Ztschr.), Juli 1978, S. 23 ff.

Picot, A./Reichwald, R./Bodem,H./Ramsauer, P./Stolz,R./Zangl, H. (Wirtschaftlichkeit der Schreibdienste, 1979)
Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden. Abschlußbericht, München, Hannover 1979

Pletzer, U. (Personalentwicklung und Gebietsreform, 1982)
Kommunale Personalentwicklung und Gebietsreform, in: Bayern in Zahlen (Ztschr.), Nr. 9/1982, S. 285 ff.

Pöschke, H.-J.	(Reform der Reform, 1978) Fähnlein der letzten Aufrechten fordert "Reform der Reform", in: Westdeutsche Allgemeine Nr. 2 v. 3.1.1978, Bericht und Hintergrund (S. 5)
Politische Akademie Eichholz (Hrsg.)	(Material zur Reform, 1971) Material zur Reform der Landkreise, o.O., 1971
Poschen, E.	(Die ökonomischen Folgen, 1983) Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für die betroffenen Bürger und Unternehmen. Eine Untersuchung am Beispiel von ausgewählten Modellfällen in der Bundesrepublik Deutschland. Band II,4 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1983
Pühl, M.	(Regionalplanung nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, 1979) Die Organisation der Regionalplanung nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 34, Göttingen 1979
Pürner, R.	(Aspekte, 1975) Aspekte der Gebietsreform in Bayern im Licht der Bayerischen Verfassung, Diss. München 1975
Recktenwald, H.	(Nutzen-Kosten-Analyse, 1971) Die Nutzen-Kosten-Analyse. Entscheidungshilfe der politischen Ökonomie, Tübingen 1971
Reeder, W.	(Ökonomisches Denken, 1982) Ökonomisches Denken als Grundlage politischen Handelns, in: Folgekosten öffentlicher Investitionen - Eine Last für die Zukunft?, Band 29 der Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., hrsg. v. Gerhard Stockinger, München 1982, S. 67 ff.
Rehm, M.	(Was tun mit neuen Kompetenzen?, 1980) Was tun mit neuen Kompetenzen von oben?, in: SZ Nr. 202 v. 2.9.1980, S. 13
Reigl, O./Schober,J./ Skoruppa, G.	(Kommunale Gliederung, 1978) Kommunale Gliederung in Bayern nach der Gebietsreform. Handbuch für Verwaltung und Wirtschaft, Kommunale Schriften für Bayern, 11, hrsg. v. Hans Schieder und Hans Joachim Ludyga, München 1978

Rinsche, G.	(Fesselung durch Folgekosten, 1982) Fesselung durch Folgekosten. Folgekosten öffentlicher Investitionen - eine Bremse für die kommunale Selbstverwaltung?, in: Folgekosten öffentlicher Investitionen - Eine Last für die Zukunft?, Band 29 der Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., hrsg. v. Gerhard Stockinger, München 1982, S. 122 ff.
Röck, W.	(Folgeausgaben und Folgekosten, 1982) Folgeausgaben und Folgekosten öffentlicher Investitionen, in: Folgekosten öffentlicher Investitionen - Eine Last für die Zukunft?, Band 29 der Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., hrsg. v. Gerhard Stockinger, München 1982, S. 32 ff.
Rost-Haigis, B./ Hohmann, F.-P.	(Auswirkungen auf das Sparkassenwesen, 1981) Auswirkungen der Gebietsreform auf das Sparkassenwesen. Band VI,3 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1981
Rothe, K.-H.	(Gebietsreform zwingt, 1975) Gebietsreform zwingt zur Funktionalreform, in: Die Demokratische Gemeinde (Ztschr.), Nr. 5/ 1975, S. 363 ff.
Ruppert, K.	(Planungsregionen Bayerns, 1969) Planungsregionen Bayerns - ein Gliederungsvorschlag. Gutachten des wirtschaftsgeographischen Instituts der Universität München, München 1969
Der Minister des Innern, Saarland (Hrsg.)	Bericht der Sachverständigenkommission bei dem Minister des Innern, Überprüfung der kommunalen Gebiets- und der Verwaltungsreform im Saarland, Saarbrücken 1981
ders. (Hrsg.)	(Schlußbericht, 1972) Die kommunale Neugliederung im Saarland. Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland, Saarbrücken 1972
Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neuordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)	(Neugliederung, Abschnitt A, 1966) Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen. Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen; Abschnitt A, Siegburg 1966

Sachverständigen-Kommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen	(Neugliederung, Abschnitt B, 1968) Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen; Abschnitt B, Siegburg 1968
Sachverständigen-Kommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen	(Neugliederung, Abschnitt C, 1968) Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen; Abschnitt C, Gutachten, Köln 1968
Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen	(Stärkung der Verwaltungskraft, 1968) Zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden. Veröffentlichungen 2, Wiesbaden 1968
Salzwedel, J.	(Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung, 1969) Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung von Willkür und mangelnder Konzeptionsgerechtigkeit der Eingemeindungen, in: DÖV (Ztschr.), Heft 15/16, 1969, S. 546 ff.
Sartorius, C. (Hrsg.)	Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, Band I, München 1984
Sauberer, M.	(Bewertung von Gemeindezusammenlegungen, 1976) Bewertung von Gemeindezusammenlegungen mit Hilfe von Nutzwertanalysen, in: Verhandlungen des Deutschen Geographentages, Nr. 40/1976, Wiesbaden 1976, S. 455 ff.
Scheuten, W.	(Rationalisierung, 1977) Rationalisierung heute - neue Wege im Dienste des Menschen, in: Rationalisierung (Ztschr.), Nr. 6/1977, S. 126
Schimanke, D.	(Folgen und Folgeprobleme, 1982) Folgen und Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform. Literaturbericht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (Ztschr.), 1982, S. 307 ff.
Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.)	(Sachverständigen-Gutachten, 1968) Sachverständigen-Gutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsneuordnung in Schleswig-Holstein, Köln 1968
Schmidt, J.	(Rechtsprechung, 1979) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zur Gebietsreform, in: BayVBl (Ztschr.), Heft 6, 1979, S. 129 ff.

Schmitt-Glaeser, W. (Kommunale Landschaft, 1980)
Die kommunale Landschaft nach den Gebietsreformen und ihre Folgewirkungen für die Raumordnung und Landesplanung, in: Der Landkreis (Ztschr.), Nr. 3/1980, S. 130 ff.

Schneider, Th. (Landesplanung und kommunale Neuordnung, 1970)
Landesplanung und kommunale Neuordnung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: Institut für Raumordnung, Informationen (Ztschr.), Nr. 7, 1970, S. 195 ff.

Schnur, R. (Strategie und Taktik, 1966)
Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen. Schriftenreihe Politik und Verwaltung, Heft 2, Baden-Baden 1966

Schönfelder, H. (Hrsg.) Deutsche Gesetze. Sammlung des Zivil-, Straf- und Verfahrensrechts, München 1984

Scholler, H. (Verwaltungsgerichtliche Kontrolle, 1983)
Verwaltungsgerichtliche Kontrolle kommunalrechtlicher Reformen als Konflikt zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, in: BayVbl(Ztschr.), Heft 22, 1983, S. 680 ff.

Scholz, R. (Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977)
Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung. Zu den Grenzen gemeindlicher Betätigungsfreiheit auf dem Gebiet leitungsgebundener Energieversorgung, Berlin 1977

Schreml, A. (Haushalts- und Wirtschaftsrecht, 1982)
Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern. Textausgabe mit Erläuterungen, München 1982

Schröder, M. (Kritische Anmerkungen, 1977)
Kritische Anmerkungen zu den jüngsten Verwaltungsreformen in Ballungsräumen, in: Verwaltungsrundschau (Ztschr.), Nr. 10/1977, S. 294 ff.

Schütte, K. (Gemeindereform und Städtebau, 1976)
Gemeindereform und Städtebau. Abhängigkeit zwischen Stand der Bauleitplanung, Siedlungsstruktur und Verwaltungskraft der Gemeinden zum Zeitpunkt der kommunalen Gebietsreform in Niedersachsen, in: Festschrift für Heinrich Habekost, Teil 1, Braunschweig 1976, S. 1 ff.

Schulz, N.	(Zum neuen Recht, 1982) Zum neuen Recht der bayerischen Feuerwehren. Die Neuordnung des bayerischen Feuerwehrrechts, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), Februar 1982, S. 13 ff.
Scotland, E.	(Rechnungshof durchleuchtet Bezirksregierungen, 1984) Rechnungshof durchleuchtet Bezirksregierungen, in: SZ Nr. 258 v. 7.11.1984, S. 25
Seele, G.	(Erste Bilanz, 1978) Die Neugliederung der Kreise - eine erste Bilanz, in: Der Landkreis (Ztschr.), Nr. 11/1978, S. 494 ff.
Seele, G.	(Eine Zwischenbilanz, 1972) Verwaltungs- und Gebietsreform in den Ländern. Eine Zwischenbilanz, in: Der Landkreis (Ztschr.), Nr. 1/1972, S. 11 ff.
Seibert, G.	(Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, 1971) Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, Frankfurt 1971
Seidl, A.	(Abschluß, 1978) Der Abschluß der kommunalen Gebietsreform in Bayern, in: Der Bayer. Bürgermeister (Ztschr.), April 1978, S. 11 ff.
Siebert, A.	(Neugliederung in suburbanen Räumen, 1978) Probleme der territorialen Neugliederung in suburbanen Räumen, in: Beiträge zum Problem der Suburbanisierung, Teil 2, Hannover 1978
Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landesverband Bayern (Hrsg.)	(Gebietsreform, o.J.) Verwaltungs- und Gebietsreform in Bayern. Die Konzeption der SPD, München o.J.
Spörlein, H.	(Nutzen-Kosten-Untersuchungen, 1971) Nutzen-Kosten-Untersuchungen, in: Der öffentliche Haushalt (Ztschr.), 1971, S. 151 ff.
Staatsministerium des Innern, Baden-Württemberg (Hrsg.)	(Dokumentation über die Verwaltungsreform, 1972) Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart 1972
Stadt-Umland-Kommission Stuttgart	(Bericht zur Stadt-Umland-Frage, 1977) Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart (Stadt-Umland-Bericht Stuttgart), Stuttgart 1977

Stang, Ch.	(Rückschlag, 1978) Die Gemeindegebietsreform, ein Rückschlag für die Demokratie?, München 1978
Steinberger, R.-D.	(Finanzwirtschaft von Zweckverbänden, 1983) Die Finanzwirtschaft von Zweckverbänden und Verwaltungsgemeinschaften seit 1977, in: Bayern in Zahlen (Ztschr.), Nr. 12/1983, S. 383 ff.
ders.	(Kommunalfinanzen, 1983) Kommunalfinanzen Bayerns 1981. Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik für das Haushaltsjahr 1981, in: Bayern in Zahlen (Ztschr.), Nr. 10/1983, S. 324 ff.
ders.	(Das Personal, 1979) Das Personal des öffentlichen Dienstes in Bayern 1978, in: Bayern in Zahlen (Ztschr.), Nr. 1/1979, S. 12 ff.
ders.	(Staats- und Kommunalverschuldung, 1978) Staats- und Kommunalverschuldung Bayerns Ende 1977. Ergebnisse der Schuldenstatistik, in: Bayern in Zahlen (Ztschr.), Nr. 6/1978, S. 184 ff.
ders.	(Staats- und Kommunalverschuldung, 1979) Staats- und Kommunalverschuldung Bayerns Ende 1978. Ergebnisse der Schuldenstatistik, in: Bayern in Zahlen (Ztschr.), Nr. 6/1979, S. 164 ff.
Stern, K.	(Stadtumland, 1968) Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland. Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover, Berlin und Frankfurt 1968
ders.	(Verwaltungsreform, 1968) Verwaltungsreform - Bilanz und Erfolgsbedingungen, in: DÖV (Ztschr.), Heft 24, 1968, S. 853 ff.
ders.	(Schaffung neuer Verwaltungseinheiten, 1967) Voraussetzungen für die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Band 16, Stuttgart 1967
Stern, K./Bethge, H.	(Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977) Anatomie eines Neugliederungsverfahrens. Dargestellt an der Einkreisung der Stadt Neuss. Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Band 16, hrsg. v. Klaus Stern, München 1977

Stockinger, Gerhard (Hrsg.)	(Folgekosten öffentlicher Investitionen, 1982) Folgekosten öffentlicher Investitionen - Eine Last für die Zukunft?, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Band 29, München 1982
Stolber, W.	(Nutzen-Kosten-Analysen, 1967) Nutzen-Kosten-Analysen in der Staatswirtschaft - Wasserwirtschaftliche Projekte, Diss. Erlangen-Nürnberg 1967
Stollreither, K.	(Die Verwaltung, 1977) Die Verwaltung, hrsg. v. d. Bayer. Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 3. Auflage, München 1977
Storsberg, K.	(Eingemeindungen, 1968) Eingemeindungen oder interkommunale Zusammenschlüsse?, in: Die Demokratische Gemeinde (Ztschr.), Nr. 5/1968, S. 427 ff.
Studiengruppe für Sozialforschung E.V.	(Bedeutung für das Bau- und Wohnungswesen, 1973) Die Bedeutung von Raumordnung und Gebietsreform für das Bau- und Wohnungswesen im Passauer Raum, München 1973
ders.	(Die Gebietsreform im Raum Lichtenfels, 1975) Die Gebietsreform Bayern im Raum Lichtenfels. Gutachten, München 1975
Studieninstitut für angewandte Haushalts- und Steuerpolitik e.V. (Hrsg.)	(Gebietsneugliederung in Bayern, 1969) Verwaltungsreform und Gebietsneugliederung in Bayern. Folge 1, München 1969
Süß, S.	(Funktionalreform in Bayern, 1975) Funktionalreform in Bayern, in: BayVBl (Ztschr.), Heft 1, 1975, S. 1 ff.
ders.	(Neue Aufgaben, 1978) Neue Aufgaben für Bayerns Gemeinden, in: BayVbl (Ztschr.), Heft 14, 1978, S. 417 ff.
Tandler, G.	(Bilanz ist positiv, 1982) Die Bilanz ist positiv. Rede vor der Verbandsversammlung des Landkreisverbandes Bayern am 29. und 30. Juni 1982 in Neumarkt, veröff. in: Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern, Nr. 5/1982, S. 20 f.

Thiede, W. (Gebietsreform und Finanzausgleich, 1981)
Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs. Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen. Band III,2 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1981

Thiel, E. (PPBS, 1970)
Planning-Programming-Budgeting-System. Ein Versuch zur Erhöhung der Effizienz der Staatstätigkeit, in: Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, hrsg. v. Wolfgang Michalski. Schriftenreihe des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg, Hamburg 1970, S. 41 ff.

Thieme, W. (Die magische Zahl, 1973)
Die magische Zahl 200.000. Zur Mindestgröße kreisfreier Städte, in: DÖV (Ztschr.), Heft 13, 1973, S. 442 ff.

Thieme, W./ Blumenthal, T. (Behördenverlegung, 1983)
Die Auswirkungen einer Behördenverlegung auf die Sitzgemeinde. Band V,2 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1983

Thieme, W./ Prillwitz, G. (Durchführung und Ergebnisse, 1981)
Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Band I,2 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1981

Thieme, W./ Jessen, H. (Ballungsrandzonen, 1974)
Die Ballungsrandzonen in der kommunalen Neuordnung, Köln, München 1974

Thiemeyer, Th. (Von "Messen" keine Rede, 1973)
Von "Messen" keine Rede, in: Wirtschaftswoche, (Ztschr.), Nr. 23/1973, S. 35 ff.

Treuner, P. (Ökonomische Kriterien, 1968)
Ökonomische Kriterien zur Festlegung der Mindestgröße zentraler Orte und insbesondere kommunaler Einrichtungen, in: Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung. Schriftenreihe der Ferdinand-Tönnies-Gesellschaft, 1, Kiel 1968, S. 7 ff.

Unger, W. (Die "reformbedürftige" Reform, 1975)
Die "reformbedürftige" Reform ..., in: Die Demokratische Gemeinde (Ztschr.), Nr. 1/1975, S. 11 ff.

Unruh, G. v.	(Betrachtungen, 1971) Betrachtungen zur Verwaltungsreform, in: DÖV (Ztschr.), Heft 13, 1971, S. 433 ff.
Unruh, G.v./Thieme,W./ Scheuner, U.	(Grundlagen, 1981) Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform. Band I,1 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1981
Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) Landesgruppe Bayern	(Presseinformation, 1982) Presseinformation A und B v. 8.10.1982, Hof 1982
Wagener, F.	(Bestimmung von Mindestgrößen, 1972) Bestimmung von Mindestgrößen von Verwaltungseinheiten, in: Deutscher Geographentag Erlangen-Nürnberg, Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlung, Wiesbaden 1972
ders.	(Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung, 1983) Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung, in: DÖV (Ztschr.), Heft 18, 1983, S. 745 ff.
ders.	(Methodische Probleme, 1973) Methodische Probleme der kommunalen Neugliederung an Rhein und Ruhr, Vortrag an der Universität Dortmund, gehalten am 3. Mai 1973 i.R.d. Arbeitsgemeinschaft "Kommunale Neuordnung im Ruhrgebiet", maschinenschriftlich vervielfältigt
ders.	(Neubau, 1974) Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Habilitationsschrift, 2. unveränderte Auflage, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 41, Berlin 1974
ders.	(Vom Neubau zur Pflege, 1980) Vom Neubau zur Pflege - wohin entwickelt sich unser Verwaltungssystem?, in: Zukunftsaspekte der Verwaltung, hrsg. v. Frido Wagener, Berlin 1980
ders.	(Verwaltungsgemeinschaften, 1974) Verwaltungsgemeinschaften oder Einheitsgemeinden? Untersuchung im Auftrag des Städtetages Baden-Württemberg, Stuttgart 1974

Walchshöfer, J.	(Bürgerschaftliche Partizipation, 1974) Gebietsreform und bürgerschaftliche Partizipation, Diss. Nürnberg 1974
Warnke, R.	(Automation und Selbstverwaltung, 1976) Automation und Selbstverwaltung. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und der Anschluß kommunaler Gebietskörperschaften an Datenverarbeitungszentralen. Veröffentlichungen der KGSt, Köln 1976
Weber, W.	(Kommunale Struktur, 1964) Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, hrsg. v. d. Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Band I, Teil 5, München, Berlin 1964
Weber, W.	(Zwischenbilanz kommunaler Reformen, 1974) Eine Zwischenbilanz kommunaler Reformen, in: Die Demokratische Gemeinde (Ztschr.), Nr. 3/ 1974, S. 241 ff.
Weber, W.	(Selbstverwaltung und Demokratie, 1982) Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform, Siegburg 1982
Weides, P.	(Kreissparkassen, 1983) Kreissparkassen und Gebietsreform. Rechtsprobleme des Betriebs von Kreissparkassenzweigstellen in kreisangehörigen Gemeinden mit eigenen Sparkassen. Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Band 3, Köln 1983
Wengert, P.	(Verbesserte Medienarbeit, 1979) Bürgernähe durch verbesserte Medienarbeit, in: Der Bayer. Bürgermeister, März 1979, S. 25 ff.
Werner, O.	(Aspekte des Rechtsschutzes, 1976) Aspekte des Rechtsschutzes bei der kommunalen Neugliederung in Bayern, in: BayVBl (Ztschr.), Heft 23, 1976, S. 705 ff.
Wipfelder, H.-J.	(Verwaltungskraft, 1975) Die Verwaltungskraft der Gemeinden, in: BayVBl, Heft 4, 1975, S. 93 ff.
Wittkämper, G.	(Wirtschaftlichkeit und Organisation, 1977) Wirtschaftlichkeit und Organisation. Vortrag, gehalten auf der Informations- und Diskussionsveranstaltung zum 50-jährigen Bestehen des AWV-Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung in Wirtschaft und öffentlicher Hand e.V. - am 14. Oktober 1976 in München, als Manuskript gedruckt, Eschborn 1977

Wrage, V.	(Erfolg der Territorialreform, 1975) Erfolg der Territorialreform. Auswirkungen der territorialen Neugliederung der Gemeinden in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 56, Diss. Berlin 1975
ders.	(Reformen - und kein Ende, 1978) Reformen - und kein Ende, in: Der Landkreis (Ztschr.), Nr. 1, 1978, S. 24 f.
Zahn, H.-H.	(Einstellung der Bürger, 1982) Die Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde, dargestellt am Beispiel Brackwede-Bielefeld. Band II,2 der Schriftenreihe "Kommunale Gebietsreform", hrsg. v. Hans Joachim v. Oertzen und Werner Thieme, Baden-Baden 1982
Ziegler, G./ Tremel, P. (Hrsg.)	Verwaltungsgesetze des Freistaates Bayern. Sammlung bayerischer Gesetze und Verordnungen mit Verweisungen und Sachverzeichnis, München 1984
Zingg, W.	(Konsequenzen, 1979) Konsequenzen der Gemeinde-Gebietsreform in Bayern für die Planungsgrundlagen auf statistischer Basis, in: SRL-Informationen des Vereins der Stadt-, Regional- und Landesplaner, Bochum (1979) 1, S. 92 ff.

Mitteilungsblätter, Zeitschriften, Zeitungen und ähnliche weitere Quellen:

Analysen und Prognosen über die Welt von morgen: Informationsdienst über Zukunftsfragen für Führungskräfte, hrsg. v. Zentrum Berlin für Zukunftsforschung, Berlin (Erscheinen eingestellt)

Archiv für Kommunalwissenschaften, hrsg. v. Hans Herzfeld u.a.

Der Bayerische Bürgermeister. Organ der kommunalen Spitzenverbände und der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern. Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung, hrsg.v. Oberbürgermeister Josef Deimer u.a.

Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

Bayerischer Gemeindetag. Zeitschrift kreisangehöriger Städte, Märkte und Gemeinden, hrsg. v. Bayer. Gemeindetag, München

Bayerischer Staatsanzeiger

Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt

Bayern in Zahlen. Zeitschrift des Bayer. Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung, München

Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis

Die Demokratische Gemeinde. Monatsschrift für Kommunalpolitik in Stadt und Land, Bad Godesberg

Deutsches Verwaltungsblatt

Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Finanzarchiv

Der Gemeindetag. Zeitschrift für die gemeindliche Selbstverwaltung

Gewerbearchiv, hrsg. v. Handwerksrechtsinstitut München e.V., Forschungsinstitut im deutschen Handwerksinstitut

Institut für Raumordnung. Informationen

Kommunalpolitische Blätter. Organ der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands

Kommunalwirtschaft. Zeitschrift für das gesamte Verwaltungswesen, die sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben der Städte, Landkreise und Landgemeinden. Organ des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik e.V., Düsseldorf

Der Landkreis. Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung, hrsg. v. Deutschen Landkreistag, Bonn

Der langfristige Kredit. Zeitschrift für langfristige Finanzierung und Vermögensanlage

Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung, hrsg. v. Bayerischen Staatsministerium des Innern

Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft

Mitteilungen des Landkreisverbandes Bayern, hrsg. v. Landkreisverband Bayern, München

Neue Juristische Wochenschrift

Der öffentliche Haushalt. Archiv für Finanzkontrolle, hrsg. v. Franz Haaser, Göttingen

Die öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart

Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung

Die öffentliche Wirtschaft, hrsg. v. d. Gesellschaft zur Förderung öffentlicher Wirtschaft

Das Parlament: die Woche im Bundestag

Rationalisierung. Monatsschrift des Rationalisierungs-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, München

Raumforschung und Raumordnung. Monatsschrift der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung

Schmalenbachs Zeitschrift für Betriebswirtschaftliche Forschung

Staatsanzeiger von Baden-Württemberg

Staats- und Kommunalverwaltung. Fachzeitschrift für die Aus- und Fortbildung der Dienstkräfte in der Staats- und Kommunalverwaltung und für die Behördenpraxis, Braunschweig

Der Städtetag. Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft, hrsg. v. Präsidium des Deutschen Städtetages, Stuttgart

Der Städtebund, hrsg. v. Deutschen Städte- und Gemeindebund

Süddeutsche Zeitung

Traunsteiner Wochenblatt

Verhandlungen des Deutschen Geographentages

Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften, Berlin

Verwaltungsrundschau. Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Köln

Westdeutsche Allgemeine

Wirtschaftsdienst

Wirtschaftsstudium. Zeitschrift für Ausbildung, Examen und Weiterbildung, Düsseldorf

Wirtschaftswoche. Hervorgegangen aus DER DEUTSCHE VOLKSWIRT, PLUS und AKTIONÄR

Zeitschrift für Betriebswirtschaft, hrsg. v. Erich Gutenberg

Sonstige Quellen

Drucksachen der Landtage des Freistaates Bayern, Niedersachsens und Rheinland-Pfalz

Drucksachen des Bayer. Senats

Drucksachen des Deutschen Bundestags

Hinweis:

Die in der Arbeit angeführten Gesetze gelten - soweit nicht anders vermerkt - in ihrer zuletzt gültigen Fassung.
Soweit bei zitierten Urteilen kein Hinweis auf eine Veröffentlichung gegeben wird, konnte eine Veröffentlichung nicht nachgewiesen werden.

Veröffentlichungen:

- Mitautor in: Picot, A./Reichwald, R./Bodem, H./ Ramsauer, P./Stolz, R./Zangl, J.: Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden, Abschlußbericht, München, Hannover, 1979

- Besondere Aspekte der Kostenrechnung im Mühlenbetrieb, in: Die Mühle + Mischfuttertechnik (Ztschr.), Heft 52/53, 1981, S. 746 ff.

- Nochmals eine Generation lang schrumpfen? - Der Strukturwandel in der Mühlenwirtschaft geht weiter, in: Die Mühle + Mischfuttertechnik (Ztschr.), Heft 42, 1984, S. 585 f.

- Soziale Marktwirtschaft: Die Ordnung der Zukunft, in: Bayernkurier, Nr. 26 v. 30.6.1984, S. 17

- Herausforderung an die Jugend: Von der Aufgabe der Ordnungspolitik, in: Bayernkurier, Nr. 23 v. 8.6.1985, S. 16

- Am Staat ersticken? Wider bürokratischen Wildwuchs, in: Bayernkurier, Nr. 27 v. 6.7.1985, S. 19 f.

Politische Tätigkeiten:

Seit 1983 Kreisvorsitzender der Jungen Union im Landkreis Traunstein und stellvertretender Landesvorsitzender der Jungen Union Bayern

Seit 1978 Mitglied des Stadtrates der Stadt Traunreut

Seit 1984 Mitglied des Kreistages Traunstein

Lebenslauf

Geboren:	Am 10. Februar 1954 in München
Eltern:	Benjamin Ramsauer, Kaufmann, verstorben, und Maria Ramsauer, Kauffrau, geb. Nieder
Religion:	römisch-katholisch
Familienstand:	ledig
Schulen:	1960 Eintritt in die Volksschule in Traunwalchen, Landkreis Traunstein 1964 Übertritt an das Staatliche Landschulheim Marquartstein, Landkreis Traunstein, dort 1973 Reifeprüfung 1970 Gastschulaufenthalt in Eton College, England
Studium:	Wintersemester 1973/74 bis Wintersemester 1978/79 Betriebswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität zu München; dort Abschluß als Diplom-Kaufmann
Berufsausbildung:	1977 Gesellenprüfung im Müllerhandwerk 1980 Meisterprüfung im Müllerhandwerk
derzeitige berufliche Tätigkeit:	Komplementär in der Ramsauer Talmühle KG, Traunwalchen, Landkreis Traunstein
Sonstiges:	
bisherige wissenschaftliche Arbeiten:	Diplomarbeit zum Thema "Rationalisierung im Verwaltungsbereich und ihre Auswirkungen auf Arbeitsplätze" 1979 Mitarbeiter von Professor Dr. Arnold Picot, Hannover, im Rahmen des interdisziplinären Forschungsprojekts "Vergleichende Untersuchung der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden": "Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Schreibdienste in Obersten Bundesbehörden"

Über den Autor

Peter Ramsauer, Jahrgang 1954, besuchte von 1960 bis 1964 die Volksschule in Traunwalchen, Landkreis Traunstein. 1964 trat er in das Staatliche Landschulheim Marquartstein über, wo er 1973 die Reifeprüfung ablegte. Im Jahr 1970 besuchte er in einem Gastschulaufenthalt Eton College, England. In der Zeit von 1973 bis 1978 studierte er Betriebswirtschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München und legte dort das Examen als Diplomkaufmann ab.

Der berufliche Werdegang führte ihn zunächst nach Bonn, wo er 1979 als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Picot, Hannover an einer Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Schreibdiensten in Bundesministerien arbeitete. – Neben seiner Schul- und Universitätsausbildung hatte er das Müllerhandwerk erlernt, in dem er 1980 die Meisterprüfung ablegte. Anschließend trat er als Komplementär in die Ramsauer Talmühle KG, Traunwalchen, ein. Seither ist er mit der Leitung dieses mittelständischen Unternehmens betraut.

Der Autor hat sich in verschiedenen ehrenamtlichen politischen Ämtern seit vielen Jahren mit Fragen der Gebietsreform in Bayern befaßt, u. a. durch seine Mandate als Mitglied des Stadtrates in Traunreut und des Kreistages im Landkreis Traunstein. An Veröffentlichungen des Autors sind der Abschlußbericht der Bonner Schreibdienstuntersuchung (Mitautor), Beiträge zu Fragen der Mühlenwirtschaft in einer Fachzeitschrift und einige Aufsätze in der Wochenzeitung „Bayernkurier" zu nennen.